

Política Social y Trabajo Social:

Fundamentos y Debates Actuales

Ximena López

Compiladora

Melisa Campana Alabarce, Tamara Seiffer, Alberto Bonnet, Emilio Ayo,
Tatiana Jack, Pilar Arcidiácono, Luisina Perelmiter,
Mónica De Martino Bermúdez, Emilliano Fernández, Ximena López



Política Social y Trabajo Social: Fundamentos y Debates Actuales



Ximena López
Compiladora

Melisa Campana Alabarce, Tamara Seiffer, Alberto Bonnet, Emilio Ayo,
Tatiana Jack, Pilar Arcidiácono, Luisina Perelmiter,
Mónica De Martino Bermúdez, Emiliano Fernández, Ximena López

Política Social y Trabajo Social: Fundamentos y Debates Actuales

Comité editorial:

Clarisa Burgardt, Carmiña Macías, Manuel Mallardi, Ximena López,

Nicolás Pellegrini

(ICEP - Instituto de Capacitación y Estudios Profesionales)

Mirta Rivero

(Mesa ejecutiva del Colegio de Trabajadores Sociales de la Prov. de Bs As)

Lopez, Ximena

Política Social y Trabajo Social : fundamentos y debates actuales / Ximena Lopez ; Compilación de Ximena Lopez. - 1a ed. - La Plata : Colegio de Asistentes Sociales o Trabajadores Sociales de la Provincia de Buenos Aires, 2022.

280 p. ; 21 x 15 cm. - (Debates en Trabajo Social / 10)

ISBN 978-987-4093-27-1

1. Políticas Públicas. 2. Trabajo Social. I. Título.

CDD 361.3

Está permitida la reproducción parcial o total de los contenidos de este libro con la mención de la fuente. Todos los derechos reservados.

ISBN 978-987-4093-27-1

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Impreso en Argentina - Mayo 2022

Colegio de Trabajadores Sociales de la Provincia de Buenos Aires

Calle 69 # 619 (1900) La Plata - Bs. As.

Tel-Fax (0221) 427-1589 - E-mail: info@catspba.org.ar - www.catspba.org.ar

Autoridades del Colegio de Trabajadores Sociales de la Provincia de Buenos Aires

CONSEJO SUPERIOR

Mesa Ejecutiva:

Presidenta: MIRTA GRACIELA RIVERO
Vicepresidenta: ADRIANA ELISABET ROSSI
Secretaria: MARCELA PATRICIA MOLEDDA
Tesorero: MARCELO ANIBAL ECHAZARRETA

Vocales Distrito Azul

Titular: LORENA PAOLA CALVETE
Suplente: ANDREA ANTONIA OLIVA

Vocales Distrito Bahía Blanca:

Titular: SANDRA ELIZABETH VALENZUELA
Suplente: CLARISA BURGARDT

Vocales Distrito Dolores:

Titular: CLAUDIA MIRIAM CHIMINELLI
Suplente: SERGIO ESTEBAN BACCI

Vocales Distrito Junín:

Titular: NADIA CELESTE RODRIGUEZ
Suplente: CATALINA MARÍA BOCACCIO

Vocales Distrito La Matanza:

Titular: ANDREA DEL VALLE MEDINA
Suplente: GRACIELA BEATRIZ ORLANDO

Vocales Distrito La Plata:

Titular: MARIA JOSE CANO
Suplente: JULIETA MASCOTRO

Vocales Distrito Lomas de Zamora:

Titular: MARTA SUSANA MONTE
Suplente: MONICA EDITH ETCHEVERRY

Vocales Distrito Mar del Plata:

Titular: MARIANA SOLEDAD BUSTOS YAÑEZ
Suplente: JESSICA MILENA GALLO

Vocales Distrito Mercedes:

Titular: IRMA CRISTINA ISABEL ACUÑA
Suplente: NICOLÁS PELLEGRINI

Vocales Distrito Moreno-General Rodríguez:

Titular: ESTELA MARIS RODRIGUEZ VEDIA
Suplente: MARIANO EDUARDO COLOMBO

Vocales Distrito Morón:

Titular: PATRICIA LAURA BERTAZZA
Suplente: JORGELINA ALEJANDRA CAMILETTI

Vocales Distrito Necochea:

Titular: ADRIANA PEREZ
Suplente: NÉLIDA ROSANA D'ANNUNZIO

Vocales Distrito Pergamino:

Titular: SONIA VIVIANA SANCHEZ
Suplente: MARÍA BELÉN TABORDA

Vocales Distrito Quilmes:

Titular: MARCELO CLAUDIO KOWALCZUK
Suplente: -

Vocales Distrito San Isidro:

Titular: DRIANA GRACIELA REYNOSO
Suplente: MARÍA MARTA CARNERO

Vocales Distrito San Martín:

Titular: SILVIA PATRICIA GARCIA
Suplente: MABEL JUANA ODORISIO

Vocales Distrito San Nicolás:

Titular: MARIA EUGENIA PINI
Suplente: MARÍA VIRGINIA LATTANZIO

Vocales Distrito Trenque Lauquen:

Titular: MARÍA SOLEDAD FOSSAT
Suplente: ELEANA GALIANO

Vocales Distrito Zárate-Campana:

Titular: PATRICIA LAURA MANSILLA
Suplente: -

TRIBUNAL DE DISCIPLINA

Vocales titulares:

Marisa Beatriz SPINA
Maria Carolina MAMBLONA
Silvia Alejandra COUDERC
Patricia Analía PARISI

Vocales Suplentes:

Tatiana Maria FINK
Regina Laura PARADELA
Susana Beatriz RODRIGUEZ
Dario Alejandro PETRILLO

Índice

PRESENTACIÓN	9
<i>Mesa Ejecutiva CATSPBA</i>	
PRÓLOGO	13
<i>Ximena López</i>	
Trabajo Social y Política Social: Itinerario de su relación	19
<i>Ximena López</i>	
La problemática relación entre Asistencia Social y Trabajo Social ¿Qué decimos, qué enseñamos y qué aprendemos sobre esto?	47
<i>Melisa Campana Alabarce</i>	
Los fundamentos de la política social desde los aportes de la crítica de la economía política	75
<i>Tamara Seiffer</i>	
Elementos para el análisis de los cambios recientes en el estado argentino	101
<i>Alberto Bonnet</i>	
Las intervenciones asistenciales sobre jóvenes y los modos de problematizar la seguridad en Argentina: reorientaciones y debates (2009-2020)	131
<i>Emilio Ayo y Tatiana Jack</i>	
Reconversiones del trabajo estatal de asistencia inmediata en tiempos de COVID-19	175
<i>Pilar Arcidiácono y Luisina Perelmiter</i>	
Familias, Pandemia y Tecnificación de la Asistencia. Reflexiones preliminares y (des)ordenadas	213
<i>Mónica De Martino Bermúdez</i>	
La centralidad de las políticas asistenciales en América Latina y el Caribe	249
<i>Emiliano Fernández</i>	

Presentación

Presentar esta décima publicación en el marco de la *Colección Debates en Trabajo Social*, a 10 años de la decisión de fundar un modo de crear espacios para la deliberación de ideas e intercambio de conocimientos construido colectivamente e impulsando una línea editorial propia, nos permite dar cuenta no sólo de lo acertado de esa resolución sino mostrar la posibilidad de dar respuestas contrahegemónicas a mecanismos burocratizados y mercantilizados.

Hace 10 años, en aquella primera edición, hablábamos de “condiciones de posibilidad altamente favorables”; con mucha osadía y anhelos, las entonces autoridades del Colegio Profesional de Trabajadores Sociales de la Pcia de Bs As, ya vislumbraban lo acertado de esa decisión, por sus contribuciones al colectivo profesional y por el apoyo y difusión que tuvieron tanto en los ámbitos de la práctica profesional como en los de formación, instalando con ello una forma de aporte a los debates colectivos, favoreciendo la reflexión ética, política y

teórica tan necesaria en el ejercicio profesional .

Este nuevo libro, **Política Social y Trabajo Social: Fundamentos y Debates Actuales**, llega para invitar, en diálogo con las Ciencias Sociales, a un debate que entendemos ineludible, en tanto la categoría profesional se expande vinculada al surgimiento y desarrollo de las políticas sociales estatales, las cuales se constituyen en base de sustentación funcional laboral de nuestra profesión.

En el tratamiento que el Estado propone respecto de la cuestión social, atendiendo sus refracciones mediante políticas sociales, se funda un espacio en la división socio-técnica del trabajo para una profesión, que pasa a intervenir en la producción y reproducción material e ideológica de la fuerza de trabajo. Esto así, porque las políticas sociales representan a la vez y contradictoriamente instrumentos de intervención estatal funcionales al proyecto hegemónico y conquistas de la clase trabajadora, que a partir de sus demandas y luchas colocan en agenda y reclaman atención sobre condiciones de vida humanamente dignas.

Por otro lado, creemos necesario situar el análisis de las políticas públicas en general y de las políticas sociales en particular, como ya se expresara base de sustentación laboral y mercado de trabajo para los trabajadores sociales, en relación a los procesos históricos que le dan su orientación, sentido y funcionalidad, lo cual atraviesa la práctica profesional en los diferentes espacios ocupacionales, mayoritariamente de dependencia estatal.

Sumado a lo precedente el mayor desafío de esta nueva publicación, es colocar la reflexión en una coyuntura de pandemia, que también alteró los fundamentos e instaló (o re instaló) argumentos que resulta necesario abordar para aprehender colectivamente la direccionalidad de las políticas sociales que atraviesan los espacios del ejercicio profesional y que generan nuevos escenarios de tensiones y disputas.

En esta línea, los autores de este texto, abonaron con

sus aportes, el camino para desentrañar la racionalidad y las tendencias vigentes de las políticas sociales en el marco de las relaciones sociales en general y en contextos particulares, favoreciendo de esta forma salir del entendimiento limitado de las mismas como “herramientas” y de los Trabajadores Sociales como “operarios”, frente a las demandas cotidianas en organizaciones concretas.

Como conducción del CATSPBA, reafirmamos una vez más la necesidad del encuentro permanente a través de diferentes formas que aporten a las reflexiones, plurales y colectivas.

Y en este sentido, creemos que esta publicación invita, desafía y abre a encontrar (nos) en la reflexión en torno al vínculo Políticas Sociales-Trabajo Social, colocando las discusiones en el marco de las relaciones sociales que las producen.

Para la profesión mantenerse a contra corriente de la ofensiva neoliberal que arremete contra derechos, sosteniendo lógicas de focalización y selectividad de las políticas sociales en el enfrentamiento de la cuestión social, requiere de un esfuerzo constante y sistemático de revisión, un imperativo de índole práctica y teórica, asumiendo compromisos ético políticos consecuentes con los tiempos que corren. Tiempos históricos siempre, erráticos por momentos, pero con la potencia que supone ser parte de un colectivo profesional que apuesta fuertemente a praxis emancipadoras.

La Plata, mayo de 2022

Mesa Ejecutiva del Colegio de Trabajadores/as Sociales

Mirta Rivero – Presidenta
Adriana Rossi – Vicepresidenta
Marcela Moledda – Secretaria
Marcelo Echazarreta – Tesorero

Prólogo

Ximena López

De manera sostenida, desde el año 2012, la *Colección Debates en Trabajo Social* del Colegio de Trabajadorxs Sociales de la Provincia de Buenos Aires viene fortaleciéndose como medio de divulgación y motor de reflexiones teóricas y ético-políticas en el colectivo profesional.

Cada nueva edición busca aportar al intercambio colectivo, siempre en diálogo con las Ciencias Sociales y en el reconocimiento de los avances y alcances que la profesión produce en torno a la realidad social y sus intervenciones. Así, buscamos profundizar el análisis de las determinaciones sociales, políticas, económicas y culturales que configuran los espacios de actuación en los que se inserta el Trabajo Social y las respuestas que cotidianamente lxs trabajadorxs sociales gestamos en nuestros lugares de trabajo, en nuestras organizaciones -gremiales y colegiadas- y en las luchas que vamos trazando frente a la complejidad de las desigualdades que

enfrentamos. Es en este entramado que se inscribe **Política Social y Trabajo Social: Fundamentos y Debates Actuales**. Al mismo tiempo, la compilación que aquí presentamos germina y sale a la luz en una coyuntura histórica particular que vuelve a interpelar(nos) y a recolocar el debate del Estado y sus intervenciones en el centro de escena.

Este libro comenzó a pensarse poco tiempo antes de la irrupción de la Pandemia y comenzó a concretarse un año después de instalada una “nueva normalidad” en convivencia con el COVID-19. La propia dinámica de la realidad fue reconfigurando su forma y contenido. Persistía la necesidad de recuperar fundamentos teóricos que sustentaran la comprensión de la política social como objeto central de esta producción; al tiempo que sus debates actuales iban repensándose al compás de las transformaciones que se procesaban en los marcos de la emergencia socio-sanitaria.

En este sentido, como fundamento, partimos por comprender que la categoría de Estado como la de política social no pueden explicarse escindidas de la relación social en las que se producen. Es decir, la forma en que se organiza y desarrolla la producción y reproducción de las relaciones sociales es matriz constitutiva para entender la sociabilidad en la que vivimos y en las condiciones en las que reproducimos nuestras vidas: el modo de producción capitalista. Asimismo, las intervenciones estatales guardan importancia en el debate profesional en por lo menos dos claves de análisis: reconocemos a las políticas sociales como espacios socio-ocupaciones en los que se desarrolla la intervención profesional y como resultado de las respuestas que el Estado direcciona para dar atención a las manifestaciones de la cuestión social garantizando no solo la reproducción de la clase trabajadora (ocupada o desocupada) sino también la reproducción de un modo específico de relación social. Cada coyuntura socio-histórica posibilita precisar cuáles son las formas en las que se particulariza la atención de los llamados “problemas sociales” y cómo las respuestas

estatales definen los requerimientos de acceso de la población a ser atendida, los recursos disponibles y la orientación político-ideológica sobre las que se justifican dichas intervenciones.

Así, las políticas sociales son una de las estrategias -que desarrolla el Estado- dirigidas a administrar y gestionar la fuerza de trabajo garantizando la reproducción material (de la clase trabajadora que no cubre -parcial o totalmente- sus condiciones de vida bajo los parámetros definidos por la relación social sostenida en la mercantilización) y espiritual (de un modo de ser socialmente establecido por los consensos alcanzados que se hacen cuerpo en formas jurídico-administrativas que garantizan “vivir en sociedad”).

Nuestro tiempo presente no puede reducirse en hechos que acontecen ni describirlos de manera aislada -la pobreza, la desocupación, la pandemia, las guerras- ya que ponen en evidencia el devenir de relaciones sociales signadas por la precarización de las condiciones sociales de existencia como expresión de la crisis estructural que se viene procesando desde mediados de la década del '70. Concretamente, la crisis no es económica, ni política, ni cultural, ni ecológica es una crisis general del modo de producción y reproducción de la sociabilidad capitalista.

Las transformaciones en las formas de organización del trabajo bajo el mando del toyotismo, la depredación de los recursos naturales, la expulsión creciente de fuerza de trabajo del mercado laboral, la pérdida y reducción de derechos laborales y sociales como la consolidación de políticas de ajuste y la asistencialización como estrategia estatal para la administración y gestión de la población bajo línea de pobreza o indigencia son los elementos más destacables que componen el cuadro de época como síntesis sistémica de la crisis de reproducción social. A su vez, emergen expresiones de resistencia y luchas que se derivan de las condiciones de explotación y de las múltiples expresiones de opresión. Los movimientos sociales y sus organizaciones -de trabajadorxs, de trabajadorxs desocupadxs, de mujeres, de disidencias, de migrantes y de los pueblos origi-

narios- presionan y evidencian en la esfera pública y política el deterioro de las condiciones de vida y la imposibilidad de su sostenimiento. Asimismo, y pensando en la relación *Trabajo Social y Política Social* continúa siendo fundamental vislumbrar en las condiciones mencionadas nuestra propia reproducción como trabajadorxs asalariadxs y los límites y posibilidades de las intervenciones profesionales que se realizan.

El recorrido de estas páginas son un aporte fundamental a la reflexión y el debate sobre los modos de explicar la dinámica que asume la actual coyuntura. Este libro contiene -en el marco de la pluralidad de posiciones, lecturas y análisis- ocho artículos de autorxs con procedencia del campo de las Ciencias Sociales en general y del Trabajo Social en particular.

Los dos primeros artículos vinculan la relación Trabajo Social y Política Social haciendo foco en diferentes ejes de análisis. El primero de estos, *de mi autoría*, expone las determinaciones históricas de surgimiento de las políticas sociales como momento determinante para develar las condiciones socialmente necesarias que permiten la génesis y desarrollo del Trabajo Social. Dicha reconstrucción histórica busca recuperar los fundamentos de la función social de la profesión en la dinámica de las relaciones sociales.

A continuación, el trabajo de *Melisa Campana Alabarce* expone, desde la sistematización de producciones escritas por profesionales del Trabajo Social como del relevamiento de los planes de estudios de las 23 unidades académicas nucleadas en la Federación Argentina de Unidades Académicas de Trabajo Social -FAUATS-, las tendencias presentes en las formas en que se define la Asistencia Social y la dimensión asistencial de la intervención profesional poniendo especial énfasis en el reconocimiento de la asistencia como derecho.

En el tercer artículo, *Tamara Seiffer* presenta, desde los aportes de la Crítica de la Economía Política, la forma en que se organiza el trabajo y el consumo bajo la lógica del modo de producción capitalista, partiendo de la afirmación que producción

y reproducción social son partes de una misma totalidad. Así recupera el carácter contradictorio y antagónico de las relaciones sociales proponiendo analizar la política social como producto de la lucha de clases y como estrategia del Estado, para intervenir en la reproducción de la fuerza de trabajo, garantizando las condiciones necesarias de valorización del capital.

El cuarto artículo, producido por *Alberto Bonnet*, reconstruye los principales cambios del Estado argentino en las últimas décadas. El desarrollo analítico que sustentan las transformaciones de la forma de estado posibilita tratar la relación entre la esfera económica y la esfera política y los cambios en su propia estructura como integrante del sistema internacional de estados.

El quinto artículo, de *Emilio Ayo* y *Tatiana Jack*, se inscribe en los debates y análisis del campo de la política social y la política criminal. Este trabajo propone problematizar las nociones de seguridad, asistencia y trabajo y cómo las mismas se materializan en políticas sociales particulares, el Programa Enviación y PROGRESAR, dirigidas a jóvenes de sectores populares.

Los artículos que siguen, el sexto y séptimo, indagan y trazan ejes relevantes que permiten interpelar las intervenciones del Estado en el marco de la Pandemia. El trabajo de *Pilar Arcidiácono* y *Luisina Perelmiter* es producto de una investigación realizada en el período inicial del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), en el que se proponen recomponer las principales medidas y adecuaciones que el Estado argentino llevó adelante, en el marco de la emergencia, para encaminar la tarea asistencial, en su reestructuración, organización institucional y condiciones de trabajo de los agentes estatales.

Por su parte, la producción de *Mónica De Martino Bermúdez*, con más de una década de reflexión crítica en torno a la hegemonía de la racionalidad formal-abstracta y el avance de la tecnificación de la asistencia en las definiciones de la Nueva Gestión Pública como racionalidad neoliberal, ubica su atención en los sistemas informáticos de registros de la población objetivo de los programas sociales. Estas reflexiones advierten

las lógicas de individualización y traslado de responsabilidad individual/familiar agudizados en el contexto de Pandemia tensionando la neutralidad y eficiencia de la incorporación de tecnologías en la atención de los problemas sociales.

El octavo artículo, de *Emiliano Fernández* expone la centralidad de las políticas asistenciales en América Latina y el Caribe y su proceso de masificación y tecnificación desde principios de siglo. Su punto de partida es el significado de las políticas asistenciales para responder a las diferentes exigencias que imponen la lógica de acumulación y dominación capitalista reconociendo la mediación de la lucha de clases en ambos procesos. Como síntesis, se destaca la masificación de dichos programas como tendencia en la región (principalmente vinculados a los programas de transferencias de ingresos) paralelamente proporcional al proceso de masificación de la pobreza y desigualdad.

Por último, agradecemos el trabajo y las contribuciones de cada unx de lxs autorxs. Queremos destacar la predisposición y rigurosidad que brindaron para llevar adelante este proyecto. Esperamos que este libro sea impulso de continuidad, crítica y fundada, en torno a las intervenciones estatales; prefigurando lo público como espacio de disputa abierta para alcanzar las condiciones -de justicia e igualdad- urgentes y necesarias para el desarrollo de la vida humana.

Trabajo Social y Política Social: Itinerarios de su relación¹

Ximena López²

Históricamente las políticas sociales se configuran como espacios de inserción y actuación profesional de lxs trabajadorxs sociales. Concretamente, la profesión del Trabajo Social se inscribe en la división sociotécnica y sexual del trabajo como ejecutora terminal de políticas sociales -al decir de Netto (1997)- aunque, en las últimas décadas, haya aumentado la participación de sus profesionales en el diseño y planificación de las intervenciones estatales formando parte del elenco de funcionarixs y cuadros políticos. En este sentido, las políticas sociales se constituyen en una determinación significativa para comprender su existencia y los contextos socio-históricamente

1 Agradecemos la lectura atenta y las sugerencias realizadas para la revisión final de este trabajo a Laura Rébora y Manuel Mallardi.

2 Licenciada en Trabajo Social y Magister en Políticas Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales - UBA. Profesora Adjunta e Investigadora en el Departamento de Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Luján. Integrante del Instituto de Capacitación y Estudios Profesionales (ICEP) Colegio de Trabajadorxs Sociales de la Provincia de Buenos Aires.

en los que la profesión se desarrolla.

Esto nos permite considerar que las políticas sociales viabilizan determinadas respuestas ante las manifestaciones de la cuestión social en contextos sociales e históricamente dados, constituyéndose en los espacios socio-ocupacionales en donde el ejercicio de la profesión se realiza. Es decir, a lo largo de su desarrollo histórico, las políticas sociales han ido moldeando diferentes respuestas para el tratamiento de la cuestión social ejerciendo una influencia directa sobre la intervención profesional del Trabajo Social (Guerra, 2015).

También, podemos reconocer la fructífera producción -teórica y académica- en relación a la historia de la profesión, y de cómo ésta se institucionaliza y legitima cuando el Estado pasa a intervenir de manera sistemática sobre las manifestaciones de la cuestión social. Aunque debemos advertir la presencia de diferentes tendencias y perspectivas en esta materia, dado que la génesis de la profesión y su significado social no tienen una definición unívoca. No es objeto de este trabajo analizar las tendencias y perspectivas presentes en el debate profesional sobre este tema, sino que decidimos situarnos en la recuperación de aquellos estudios históricos que centran sus reflexiones, en la tradición marxiana y marxista, entendiéndose como aportes fundamentales para reconstruir las condiciones socio-históricas que permitieron su génesis. Principalmente nos interesa destacar en esa reconstrucción los rasgos más significativos que se presentan en torno a la propia dinámica de la realidad, su modo de ser y de existencia, precisando los elementos constitutivos que ponen en relación la política social y la profesión.

En este sentido, reconocemos como estudios pioneros las producciones de Iamamoto (1997) y Netto (1997), situando sus orígenes -entre finales del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX-, parten por entender a la profesión históricamente determinada recomponiendo los trazos particulares en las que se legitima como profesión socialmente demandada por las necesidades histórico-sociales. Ambas

producciones han motivado profundizar las reflexiones de la profesión como objeto de análisis.³

La búsqueda de su fundamento en la dinámica de las relaciones sociales es identificada en los debates que interpelan el significado social de la profesión en la dinámica de la sociabilidad capitalista hacia la segunda mitad de la década del '60 del siglo pasado. Concretamente, la incorporación en el análisis del Trabajo Social de su relación con el Estado y la política social, para reflexionar la direccionalidad de su intervención, es resultado y heredera del Movimiento de Reconceptualización⁴.

... desde 1975, se suscitaron en TS [Trabajo Social], una serie de discusiones en torno a la interpretación de su práctica. Los análisis se desenvuelven teniendo a la base conceptos generales acerca de la teoría del valor, de la teoría del Estado y de la historia social. Después de 1977, se incorporan a la discusión de la práctica del TS, propuestas que recuperan la visión de la mutua determinación de los factores económicos, políticos e ideológicos, las necesidades del capital y la organización y conciencia popular. Es precisamente la organización y movilización popular, articulada a la dimensión económica, política e ideológica de las Políticas Sociales y el Estado capitalista, una nueva y válida puerta de entrada al análisis de la realidad del Trabajo Social. (Tobón et al., 1998:27)

3 Para el análisis de las particularidades históricas del surgimiento de la profesión y de su desarrollo histórico en nuestro país destacamos los trabajos de Parra, 2001; Oliva, 2007; Siede, 2015; Riveiro, 2011, entre otros.

4 El Movimiento de Reconceptualización tiene alcance en América Latina entre las décadas del '60 y '70. Este movimiento heterogéneo, fruto del debate de la profesión en ese momento histórico, cuestiona las formas hasta entonces desarrolladas por el Trabajo Social. Como respuesta del colectivo profesional, dicho movimiento pone como legado el reconocimiento de la dimensión política de la intervención profesional, la presencia de diferentes perspectivas teóricas y ético-políticas para explicar el Trabajo Social y las relaciones sociales en las que la profesión se desarrolla y su acercamiento con la perspectiva marxista que presentará su mayor madurez en la década del 80 tras estudios de importante relevancia en América Latina. Esta herencia es la que se recupera en este trabajo. Para ver más detalles de este proceso ver Parra (2002) y Siede (2015).

Esta identificación recupera en el debate profesional la problematización de los procesos de intervención en relación a la forma que asume el Estado y la política social en contextos históricamente determinados.

En el marco de esta tradición de pensamiento, estas páginas pretenden reconstruir los trazos más destacados que definen al Trabajo Social inmerso en la vida social, superando reduccionismos que centran la mirada en los atributos propios de la profesión desconectados de las relaciones sociales en las que se produce.

Entonces, recuperando la perspectiva de totalidad en el análisis de la profesión, la historia y el desarrollo de los procesos sociales concretos, podremos conjugar la relación entre pasado y presente exponiendo, en un primer momento, las particularidades en las que se inscribe el Trabajo Social históricamente y su significado social. Para, en un segundo momento, recuperar algunos trazos generales que posibilitan recomponer la relación Política Social y Trabajo Social como objeto de preocupación y análisis para la profesión.

El significado socio-histórico de la relación Políticas Sociales y Trabajo Social

Si partimos de la afirmación que sustenta la existencia del Trabajo Social en el marco de las relaciones sociales, necesitamos comprender en qué contexto esta profesión es demandada socialmente. La práctica profesional no se reduce a su mero quehacer, sino que buscamos develarla como producto de las relaciones sociales, como proceso histórico. Vale decir, no es apenas presentar un fenómeno que existe en la realidad sino comprenderla en su significado histórico-social. Para ello, y entendiendo que la profesión es producto de un determinado momento del desarrollo del modo de producción capitalista esbozaremos -como inicio de nuestro itinerario- cómo se es-

estructura esta relación social. Así, el Trabajo Social no será extraído de los procesos concretos, sino que encontraremos las bases que sustentan “... *tal como es en sí mismo, en su existencia real y efectiva...*” (Netto, 2012: 54-55).

El modo de producción capitalista es una relación social que determina la dinámica y organización de la totalidad del proceso de la vida social. De la forma particular sobre las que se organiza la producción, derivan formas particulares de reproducción de las relaciones sociales. Es decir, al hablar del modo de producción capitalista, no podemos reducirlo a la forma en que se producen los medios materiales para la vida; sino, que remite reconocer en él, un modo determinado de crear y recrear la vida en sociedad. Este modo de producción y organización de las relaciones sociales -que nace de las entrañas del modo de producción feudal y se consagra a mediados del siglo XVIII- coloca en escena la existencia de dos clases sociales, dos personificaciones históricamente determinadas por la propiedad de los medios de producción y la propiedad de la fuerza de trabajo: burguesía y proletariado.⁵

La particularidad histórica que imprime este modo de producción social es que, por primera vez en el desarrollo de la historia de la humanidad, los medios necesarios para la reproducción de la vida se mercantilizan. Contradictoriamente, la clase trabajadora -expropiada de los medios para producir⁶- es quien produce los medios necesarios para la vida; aunque, la producción en el capitalismo no tiene como finalidad producir para las necesidades humanas, sino que produce para la propia valorización y acumulación del capital. Es decir, el valor producido por lxs trabajadorxs no les pertenece, son propie-

5 En su obra *El Capital*, Marx expone la estructura y dinámica de la sociedad burguesa, así como su proceso de consolidación y desarrollo. A su vez, recomendamos la lectura de Iamamoto (1997) particularmente su capítulo I. También, Netto y Braz (2009) para comprender la crítica de la economía política fundada por Marx.

6 Este proceso histórico de expropiación de lxs productoxs de los medios de producción es desarrollado por Marx en *El Capital* en el capítulo XXIV “La llamada acumulación originaria” (2016).

dad de quienes poseen los medios de producción. Es así, que los seres humanos encuentran los medios de vida bajo la forma de mercancías y, al mismo tiempo, las personas -no propietarias de los medios para producir- con la finalidad de garantizar su propia reproducción son condenadas a vender lo único que poseen, su fuerza de trabajo, a cambio de un salario. Así, la fuerza de trabajo asume también la misma forma, se mercantiliza. La síntesis de este proceso indica que:

... la mercancía pasa a ser, entonces, la portadora y la expresión de las relaciones entre los hombres. En la medida en que el intercambio mercantil es regulado por una ley que no resulta del control consciente de los hombres sobre la producción (la ley del valor), en la medida en que el movimiento de las mercancías se presenta independientemente de la voluntad de cada productor, opera una inversión: la mercancía, creada por los hombres, aparece como algo que les es ajeno y los domina; la criatura (mercancía) revela un poder que pasa a subordinar al creador (hombre). (Netto y Braz, 2009:92, la traducción es nuestra).

Esta relación se funda en una relación social determinada por la compra y venta de mercancías en donde la ley de mercado domina la totalidad de la vida social. Las cosas -mercancías- contienen relaciones de producción que se sostienen por *el carácter cada vez más social de la producción y la apropiación privada del trabajo ajeno* (Iamamoto, 1997). A su vez, el intercambio entre propietarios independientes, definidos como iguales en los marcos jurídicos-formales, encuentra en su principal relación de producción -el trabajo asalariado- las condiciones en las que se reproduce la desigualdad económica sostenida por la explotación y extracción de plusvalía. Es en estas relaciones sociales que la profesión se origina. Aunque deberá precisarse el contexto de su surgimiento.

De las particularidades históricas podremos reconocer la necesidad social de su existencia. Dado que, acordando con los planteos de Netto,

En nuestra perspectiva, la aprehensión de la particularidad de la génesis histórico-social de la profesión, ni lejos se agota en la referencia a la “cuestión social” tomada abstractamente; está hipotecada al concreto tratamiento de ésta en un momento muy específico del proceso de la sociedad burguesa constituida, aquel del tránsito a la edad del monopolio, es decir, las conexiones genéticas del Servicio Social profesional no se entrelazan con la “cuestión social” sino con sus peculiaridades en el ámbito de la sociedad burguesa fundada en el orden monopolista. (1997:5-6)

Aquí, la cuestión social no se define como abstracción -reducida al estado de pobreza- o al problema de la cohesión que vivencia una sociedad determinada (Castel, 2004). Tampoco, que el reconocimiento de condiciones de pobreza son el motor de emergencia del Trabajo Social. Siguiendo la tesis expuesta, reconocemos que la cuestión social no se relaciona directamente a la formación profesional. Sólo esta formación profesional se institucionaliza con la mediación del Estado y la política social en las peculiaridades que surgen en la sociedad burguesa madura (Netto, 2002).

La consolidación del trabajo asalariado como principal relación de producción, como mencionamos párrafos anteriores, encontrará la evidencia de sus contradicciones hacia mediados del siglo XIX como consecuencia de los procesos de industrialización y urbanización crecientes. Como señala Netto (2003), en las conformaciones históricas anteriores -en el esclavismo o en el feudalismo- la pobreza es asociada a la escasez por el bajo desarrollo de las fuerzas productivas. La consolidación de las nuevas formas de producción coloca las posibilidades de aumentar los niveles de producción de riqueza social -como expresión de los avances tecnológicos de la revolución industrial y la consagración de la fábrica como espacio productivo-, aunque paralelamente incrementa los niveles de miseria de amplios sectores poblacionales. Surgía así, desde la propia dinámica de las relaciones sociales, el pauperismo como fenómeno nuevo.

Este reconocimiento implica un doble movimiento: las condiciones de pauperismo social es objetivamente expresión de la relación de explotación -en el plano económico- como tendencia histórica sobre las que se funda la relación de desigualdad real⁷ y manifestación de la reacción de la clase trabajadora -en el plano de la lucha política. Entonces, *“la designación de ese pauperismo por la expresión de “cuestión social” se relaciona directamente a su desenvolvimiento socio-político”* (Netto, 2003:58).

La categoría cuestión social no sólo es la contradicción capital- trabajo sino también el conflicto político entre las clases sociales determinado por esa relación contradictoria (Iamamoto, 1997; Netto, 1997 y 2003; Pimentel, 2016; Mallardi, 2015). Su definición como pauperismo social no es más que el pauperismo de la clase trabajadora (Netto, 2003).

En síntesis,

La “cuestión social” no es otra cosa que expresiones del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y de su ingreso en el escenario político de la sociedad, exigiendo su reconocimiento como clase por parte del empresariado y del Estado. Es la manifestación, en el cotidiano de la vida social, de la contradicción entre el proletariado y la burguesía, la cual pasa a exigir otro tipo de intervención, más allá

7 Tal como señala Netto (2003) la comprensión de la dinámica y estructura del modo de producción capitalista -como es expuesta en la obra marxiana, particularmente en El Capital- permite revelar la anatomía de la cuestión social. Es en el capitalismo que se engendra y expuesta en esta última obra, en el capítulo XXIII: “Cuanto mayores sean la riqueza social, el capital en funciones, el volumen y vigor de su crecimiento y por tanto, también, la magnitud absoluta de la población obrera y la fuerza productiva de su trabajo, tanto mayor será la pluspoblación relativa o ejército industrial de reserva. La fuerza de trabajo disponible se desarrolla por las mismas causas que la fuerza de expansiva del capital. La magnitud proporcional del ejército industrial de reserva, pues, se acrecienta a la par de las potencias de la riqueza. Pero, cuanto mayor sea este ejército de reserva en proporción al ejército obrero activo, tanto mayor será la masa de pluspoblación consolidada o las capas obreras cuya miseria está en razón inversa a la tortura de su trabajo. Cuanto mayores sean, finalmente, las capas de la clase obrera formadas por menesterosos enfermizos y el ejército industrial de reserva, tanto mayor será el pauperismo oficial. Esta es la ley general, absoluta, de la acumulación capitalista” (Marx, 2016 :803).

de la caridad y represión. El Estado pasa a intervenir directamente en las relaciones entre el empresariado y las clases trabajadoras, estableciendo no sólo una reglamentación jurídica del mercado de trabajo, a través de la legislación social y laboral específicas, sino también participando en la organización y prestación de los servicios sociales, como un nuevo tipo de enfrentamiento de la “cuestión social” (Iamamoto, 1997: 89-90)

Es en este contexto histórico, en el pasaje del siglo XIX al XX, donde se gestan las condiciones sociales necesarias para el surgimiento del Trabajo Social. Frente al aumento de la conflictividad social y organización de la clase trabajadora, junto a la demanda de reorganización del proceso productivo, se habilita el escenario propicio para que el Estado pase a administrar y garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo como la reproducción ampliada del capital en su etapa monopólica.

Hasta entonces, el Estado, representante del capitalista colectivo según la certera caracterización marxiana, actuó como celoso guardián de las condiciones externas de la producción capitalista (...) En la edad del monopolio, además de la preservación de las condiciones externas de la producción capitalista, la intervención estatal incide en la organización y en la dinámica económica desde adentro, y de forma continua y sistemática. Más exactamente, en el capitalismo monopólico las funciones políticas del Estado se imbrican orgánicamente con las funciones económicas (Netto, 1997:13-14).

La preservación de la economía de los monopolios⁸ im-

8 Como señalan Netto y Braz (2009), el surgimiento de los monopolios, en la segunda mitad del siglo XIX, modifica la tendencia del capital en su concentración y centralización. Grandes capitales nacionales no sólo absorben capitales menores, sino que traspasan las fronteras concentrando ramas industriales y controlando la actividad económica. La gran empresa se constituye como columna vertebral de la economía capitalista: concentra la masa asalariada y la producción teniendo una incidencia decisiva en las economías nacionales. A su vez, el papel de los bancos se modifica y pasan a controlar cantidades de divisas destinadas a empréstitos

plicó la intervención directa del Estado, constituyéndose como empresario de sectores no rentables para el capital, pero fundamentales para su desarrollo, y como financiero -por medio de subsidios- de la propia productividad empresarial “... *actúa como instrumento de organización de la economía operando notoriamente como administrador de los ciclos de crisis*” (Netto, 1997: 15). Asimismo, como elemento novedoso, el Estado va a intervenir en la preservación de la fuerza de trabajo. Si las condiciones de lxs trabajadorxs son de sobreexplotación, se pone en riesgo la propia valorización del capital, ya que la única fuente de producción de valor es el trabajo humano. A su vez, el deterioro en las condiciones de vida y de trabajo de lxs trabajadorxs son puestas en el movimiento de la lucha de clases y su atención expresión de la búsqueda de legitimidad política del propio Estado en particular y de la relación social en general. Las respuestas desarrolladas en el marco de las intervenciones estatales entrelazarán un proceso de reforma social desvinculando la cuestión social de las bases político-económicas que la genera. Esto conforma el nuevo bloque de poder hegemónico, mediado por el Estado, en la resolución de los conflictos que derivan de las relaciones económicas, al mismo tiempo que, se reconfiguran sus funciones como instancia de dominación.

En este proceso, uno de los elementos que podemos destacar del desenvolvimiento de la reforma social se relaciona a la transformación de la familia proletaria y la consagración del trabajo doméstico. Este proceso se ubica en el período de transición del capitalismo competitivo al monopolista. Los estudios de Federici (2018) reconstruyen tal proceso en donde la clase capitalista, presionada por el movimiento de reclamo de la clase trabajadora y necesitada de una fuerza de trabajo más productiva, direcciona una reforma laboral que transforma la fábrica, pero también la comunidad, el hogar y la posición social de las mujeres. La jerarquización sexual de la división del

posibilitando un proceso de centralización de capitales. En pocas palabras: “El surgimiento de los monopolios industriales es acompañado de la monopolización también en el ámbito del capital financiero” (2009: 179).

trabajo en la designación de espacios diferenciados de varones y mujeres se recompuso como estrategia de reproducción del capital, al tiempo que condenó a las mujeres a ser relegadas al mundo de lo privado y doméstico como ámbito privilegiado de reproducción y renovación de la fuerza de trabajo. Pero también, configura la emergencia de un elenco de oficios y profesiones que se relacionan -en el ámbito público- a la reproducción y cuidados, aunque subsidiarios y subalternos en su función en la división social, técnica y sexual del trabajo. Es en el marco de estas profesiones y oficios relacionados a la reproducción de la que forma parte el Trabajo Social.

A su vez, en el marco de reforma social, se redefine la relación Estado/Sociedad, se naturalizan las desigualdades sociales reduciendo los “problemas” derivados de las relaciones sociales como “problema moral” de las personas que los padecen. Así como estrategia de control y administración de los sectores trabajadores, tanto en el ámbito económico como extraeconómico, la política social no sólo asume la forma fragmentada⁹ de políticas laborales y sociales, sino que se constituyen en una tendencia manipuladora de *inducciones comportamentales* que permea la totalidad de la vida social (Netto, 1997). Es

9 Para explicar el proceso de refracción de la cuestión social, Oliva recupera los aportes de Netto y afirma que: “la ‘cuestión social’ se refracta más allá del territorio fabril, y por ello, se refiere a las refracciones...” (2007:166). Es decir, “el fenómeno físico de la refracción suele ser ejemplificado con la cuchara sumergida en un vaso de agua. Lo que vemos es una cuchara partida, dado que, el aire ejerce una mediación diferente al paso de la luz que la mediación que ejerce el agua. No pretendemos una explicación del fenómeno físico, sino evidenciar que el fenómeno de la refracción provoca que el objeto que vemos partido, en la realidad está unido y, además, no está en ese lugar. Imaginemos que la cuchara es la ‘cuestión social’ que no la vemos en su totalidad unida, sino partida y en otro lugar. La imagen de las refracciones de la ‘cuestión social’ sirve para captar la forma en que se presentan las demandas, dado que -tal como la ilusión óptica- no es posible ver a simple vista de donde surgen en realidad. Es decir, se trata de explicar que la relación capital-trabajo es generadora de las demandas, pero esa relación se encuentra en forma encubierta. Lo que se nos presenta no es directamente ‘la cuestión social’ sino sus refracciones, dado que en forma abstracta se recortan segmentos de la vida social para intervenir sobre ellos, como si eso nada tuviera que ver con la relación capital-trabajo” (2007:166).

decir, siendo la política social uno de los mecanismos de regulación de las relaciones sociales; ésta se materializa en políticas sectorializadas, transformada en su plural -las políticas sociales- con el fin de dar tratamiento particular y específico según tipo de “problema” (Pastorini, 2000) y garantizar los comportamientos “normales” como sancionar sus “desviaciones”.

Por lo tanto, la **política social** es producto del desarrollo de las relaciones sociales puestas por la dinámica del capital y como tal, una experiencia social e históricamente determinada que expresa la tensión entre capitalismo y bienestar social, entre las controvertidas leyes del mercado y la viabilidad de la democracia y el reconocimiento de derechos sociales. Estas intervenciones, de manera contradictoria y simultáneamente, cumplen la función de gestión de la fuerza de trabajo abaratando los costos de su reproducción, socializando esos costos al conjunto de la sociedad, o para contrarrestar la tendencia al subconsumo.

La política social direcciona diferentes estrategias de mantenimiento de la reproducción física de lxs trabajadorxs (ocupadx o no) constantemente amenazada por la explotación capitalista, pero siempre garantizando las condiciones para que la fuerza de trabajo requerida por el capital esté disponible a los fines de su reproducción ampliada. Como expresión de intereses antagónicos -de acumulación y de supervivencia- la política social, también, es resultado de la lucha de clases y de los consensos alcanzados en cada contexto histórico.¹⁰

Los lineamientos generales hasta aquí presentados en torno a las determinaciones históricas justifican el surgimiento de la política social, al tiempo que, paralelamente exponen las mediaciones que permiten comprender la génesis del Trabajo

10 “En otras palabras: hablar de base material de consenso implica mostrar la necesidad de que la clase dominante, a través del Estado, haga concesiones a las clases dominadas, permitiendo que algunos de los intereses de estas últimas sean representados en el Estado e influyeran en la formación de políticas públicas. Gramsci observó que toda relación de hegemonía (de dirección consensual) implica un mayor o menor grado de concesiones a los intereses de la clase o grupo sobre el cual se quiere ejercer hegemonía” (Coutinho, 2000: 113).

Social y su desarrollo. Como fue mencionado, la emergencia de las políticas sociales genera las condiciones sociales para que el Trabajo Social se institucionalice. Objetivamente, lxs trabajadorxs sociales pasan a constituirse en profesionales demandadxs -mayoritariamente- en la esfera estatal. El ejercicio profesional es habilitado en el marco de una relación salarial con dependencia en los servicios sociales que organiza el Estado configurando la mediación entre la política social y la población usuaria a ser atendida (Iamamoto, 1997).

Algunos trazos generales para recomponer la relación Trabajo Social y Política Social

El recorrido realizado nos permite recomponer una síntesis de las determinaciones estructurales que ponen en relación a la profesión con las políticas sociales. También, evidencian sus contradicciones para pensar algunas claves sobre los procesos de intervención profesional.

Componer las condiciones históricas de surgimiento del Trabajo Social coloca algunos elementos que nos interesa destacar. En primer lugar, la comprensión del Estado ligado a las bases materiales de producción y reproducción que se deriva de las relaciones puestas por el orden burgués. En segundo lugar, la función social de la política social como producto del consenso alcanzado de la lucha de clases y estrategia de reproducción de la totalidad social. Para luego, recuperar la función y legitimidad social que cumple la profesión en la dinámica de las relaciones sociales.

El problema de escindir al Estado de la relación social general

El Estado aparece en las relaciones sociales como externo a la formación económico-social del modo de producción capitalista. Se entiende, entonces, que la intervención estatal

es una estrategia que posibilita atenuar o disminuir las desigualdades sociales y opresiones que se generan en el ámbito de la producción. En este sentido, las intervenciones estatales componen “...instrumentos de integración y corrección de disfuncionalidades sociales, como mecanismos de redistribución de la renta desarrollada por un Estado ‘suprclasista’, árbitro neutro que intermedia en los conflictos de clases y que busca el bien común” (Montaño, 2000:10). Así comprendido oculta su carácter de clase y su expresión como relación política que se deriva de la relación económico-social. Es importante señalar “...que no es el Estado el que determina la estructura económica, sino por el contrario, es la estructura económica la que determina al Estado, su forma particular y sus funciones” (Pastorini, 2019: 148).

El Estado, desde la perspectiva que asumimos, es unidad dialéctica entre coerción y consenso (Gramsci, 2011; Coutinho, 1981; Thwaites Rey, 2007). Como estrategia de dominación garantiza la reproducción de las relaciones sociales capitalistas, aunque dicha estrategia no puede escindirse de su función de consenso mediada por la lucha de clases. Entonces, las relaciones económicas -sustentadas en la explotación- como las relaciones políticas -que condensa en el Estado-Nación la expresión de dominación- son relaciones de una misma totalidad social siempre permeada por el desenvolvimiento de la lucha de clases.

Recuperando la tradición gramsciana, el Estado no es reducido a un mero instrumento tomado por la clase dominante para ejercer su dominio sobre lxs dominadxs, es concebido “...como el lugar donde la clase dominante se unifica y constituye para materializar su dominación no solamente mediante la fuerza, sino por medio de una complejidad de mecanismos que garantizan el consentimiento de las clases subalternas” (Thwaites Rey, 2007:133).

La supremacía de dominio de la burguesía como clase dirigente no se limita en la concepción de Estado restricto. El Estado no sólo se materializa en la sociedad política, organización jurídico-administrativa que se presenta como poder

impersonal de dominio directo para garantizar las relaciones entre clase dominante y clase subalterna; sino que también “... debe entenderse por “Estado” el aparato “privado” de “hegemonía” o sociedad civil” (Gramsci, 2011: 157). Así, el autor italiano, incorpora la sociedad civil en su función generadora de consenso. La supremacía de una clase social permite combinar *dirección moral e intelectual y dominio* en las que se moldea la forma que asume el Estado.

En líneas generales, podemos sintetizar que la funcionalidad del Estado¹¹ en la producción y reproducción de las relaciones sociales se garantiza en: por un lado, generar las condiciones para que la producción se realice en las determinaciones colocadas por la relación económica -por ejemplo mediante la legislación y el derecho no sólo el Estado es guardián de la propiedad privada sino que regula las condiciones en las que se sostiene la empresa productiva, las legislaciones laborales, entre otras; por otro lado, reprime cualquier amenaza al orden social -bajo el despliegue de las fuerzas represivas está habilitado a socavar cualquier manifestación en contra del capital-, y por último, direcciona sus intervenciones para asegurar la integración de las clases subalternas -los intereses particulares de las clases o sectores de clase en su lucha por la hegemonía son captados e incorporados como representación del interés general.

Es clave considerar que la forma en que se combinan y asuman estas funciones estatales irán variando en el devenir histórico puesto por el movimiento de las clases sociales y de éstas en relación con el Estado. También, nos orientan a repensar nuestra actividad profesional como parte del elenco de profesiones que desarrollan su actividad -mayoritariamente- en la esfera público-estatal. La institucionalidad del Estado pensada en el doble movimiento de *dominación y lucha* abre posibilidades para interpelar la dirección social que imprimen las intervenciones profesionales.

11 Pastorini (2019) sustenta sus reflexiones en torno a las funciones del Estado recuperando a Mandel. En este trabajo recuperamos estas líneas para sostener nuestras reflexiones.

La política social como mediación de las relaciones sociales

Como fue señalado, la política social cumple la función de garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo como estrategia de reproducción social, por lo que es una mediación de la relación entre el Estado y la Sociedad Civil (Pastorini, 2019).

La imagen que opera socialmente y que pone a las políticas sociales como derechos para todxs lxs ciudadanxs es una imagen distorsionada del movimiento real en torno a la función que cumplen en el modo de producción capitalista. Que el reconocimiento de los derechos sociales sea el reconocimiento de los *derechos de todxs lxs ciudadanxs en igualdad de oportunidades* y esos derechos sean viabilizados bajo la forma de políticas sociales (de salud, de educación, de previsión social, entre otros) ocultan la función política y económica sobre las que se sustentan.

Volvamos con algunas precisiones que nos permitan comprender la dinámica de la sociabilidad capitalista. Esta formación socio-económica se estructura en el proceso de expropiación de lxs productorxs de los medios de producción, este proceso define la relación social que se expresa en las relaciones de clases: burguesía y proletariado. Como propietarixs de los medios de producción -burguesía- y como propietarixs de la fuerza de trabajo -trabajadorxs- se configuran como individuos libres e iguales reconocidxs como ciudadanxs.

Frente a la figura de ciudadanx se suprime la noción de clases sociales sostenidas por la igualdad jurídico-administrativa que engendra en el Estado la garantía de reproducción social. Sobre esta base, también, se expresa su contradicción: la igualdad-formal se objetiva en la desigualdad real en la que lxs trabajadorxs reproducen sus vidas. La igualdad-formal es condición necesaria para generar la relación de dependencia de lxs propietarixs de la fuerza de trabajo al mando de lxs propietarixs de los medios de producción en las que se sostiene la explotación. Esta contradicción propia de la dinámica social se operacionaliza y reduce en “problemas sociales” que viven-

cian personas particulares. Así las políticas sociales¹² aparecen como mecanismos o dispositivos de provisión de mínimos sociales dirigidas a la población que no logra su reproducción social en el mercado; que no logra vender su propiedad fuerza de trabajo. El “problema” es una expresión singularizada y no una expresión más amplia de una determinada forma de regulación de las relaciones sociales.

Reducir la función del Estado a un mero proveedor de bienes y servicios (concesiones estatales) permite, por lo menos, develar tres ejes para el análisis: *la relación producción y consumo, los intereses antagónicos entre las clases sociales y la lucha por la representación de sus intereses; y, las modalidades de financiamiento de la intervención estatal.*

En el marco de las relaciones existentes, lxs trabajadorxs encuentran su sobrevivencia y reproducción con la venta de su fuerza de trabajo en el mercado laboral. El salario se constituye como valor de la fuerza de trabajo y como medio necesario para garantizar la vida de lxs trabajadorxs y la de sus familias. La clase trabajadora no es remunerada por el producto de su trabajo, su paga se relaciona al valor que se define para que pueda reproducirse y esté en condiciones para que vuelva a trabajar. Como señala lamamoto (1997), retomando el análisis marxiano, la política salarial es el elemento determinante para cubrir el consumo de lxs trabajadorxs. Entonces, la pregunta es qué significado tienen las políticas sociales en la relación salario y consumo.

Ya mencionamos que la política social -en las diferentes formas en las que se concretiza- socializa parte de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo. Esto quiere decir, que los servicios sociales que organiza el Estado para el mantenimiento de la fuerza de trabajo dejan de estar contenidos en el salario. Lo que se denomina salario indirecto -compensaciones

12 “Tales prácticas y tal legitimación aparecen, pues, con una doble determinación: tanto son parámetros para intervenir empíricamente sobre las refracciones de la ‘cuestión social’ cuanto son funcionales para vulnerabilizar las proyecciones societarias que apuntan para la ruptura del orden burgués” (Netto, 1997:27).

que orienta el Estado a lxs asalariadxs- no es más que una estrategia que permite reducir costos al capital e incrementar su capacidad de acumulación.

Asimismo, otras de las estrategias de gestión y administración de la fuerza de trabajo “...es la prestada para mantener las condiciones subsidiarias a la sobrevivencia del ejército industrial de reserva¹³” (Iamamoto, 1997: 117-118). Advertimos, más arriba, que la propia dinámica de acumulación expulsa fuerza de trabajo consolidándose como población sobrante para el capital. Masas de trabajadorxs desocupadxs no son requeridxs en la producción, pero es necesario garantizar su supervivencia por medio de la asistencia estatal. Esta estrategia de inversión al consumo no sólo posibilita el mantenimiento de fuerza de trabajo para cuando el capital lo requiera, sino que, también, opera como freno a los reclamos de lxs trabajadorxs, y mantiene el valor de la fuerza de trabajo a bajo costo, frente a la amenaza (real o potencial) de la pérdida de empleo.¹⁴ En contexto de crisis, cuando los índi-

13 “La población obrera, pues, con la acumulación del capital producida por ella misma, produce en volumen creciente los medios que permiten convertirla en relativamente supernumeraria (...) Pero si una sobrepoblación obrera es producto necesario de acumulación o del desarrollo de la riqueza sobre una base capitalista, esta sobrepoblación se convierte, a su vez, en palanca de acumulación capitalista, e incluso en condición de existencia del modo capitalista de producción. Constituye un ejército industrial de reserva a disposición del capital, que le pertenece a éste tan absolutamente como si lo hubiera criado a sus expensas” (Marx, 2016: 785-786). Es importante destacar que la demanda de fuerza de trabajo en el mercado laboral aumenta o disminuye en relación con la tasa de acumulación. En este sentido, si la tasa de acumulación es menor a la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo cae la demanda de fuerza de trabajo, este proceso es el que explica la existencia de población desocupada que se define como ejército industrial de reserva. La existencia de población de reserva (relativa) es condición necesaria a la acumulación de capital. En menor o mayor medida persiste una masa de desocupadxs como determinación del desenvolvimiento de la producción y acumulación. Asimismo, cuando el capital la requiera deberá estar disponible a los fines de la producción y valorización del capital. Marx, también observó que esta sobrepoblación adquiere formas diferenciadas: fluctuante, latente y estancada.

14 “... los movimientos generales del salario están regulados exclusivamente por la expansión y contracción del ejército industrial de reserva... Estos movimientos no se determinan, pues, por el movimiento del número absoluto de la población obrera, sino por la porción variable en que la clase obrera se divide en ejército activo y

ces de desocupación se incrementan, *trabajar a cualquier precio* es condición para la mera supervivencia.

De una u otra forma, las políticas sociales se presentan como compensaciones a las mejoras en las condiciones de vida de la población. La noción de *concesiones estatales* implica orientar las intervenciones en una relación bipolar en donde el Estado brinda un “beneficio” a aquella porción de la población que sufren alguna carencia y/o que no logran satisfacer sus necesidades materiales de reproducción -parcial o totalmente- por la compra/venta de bienes y servicios en el mercado. Volviendo a los planteos de Lamamato, “... *al asumir esta forma, aparecen como si fueran donados u ofrecidos al trabajador por el poder político directamente o por el capital, como expresión de la fase humanitaria del Estado o de la empresa privada*” (1997: 107). Este proceso oculta la trama de relaciones complejas que se articulan en torno a los intereses antagónicos entre las clases sociales. Las relaciones entre las clases y de estas con el Estado desencadenan un proceso más amplio. No se reducen a concesiones estatales ni a conquistas en contextos favorables para los trabajadores. La trama de lucha entre intereses antagónicos e irreconciliables puede sintetizarse, según Pastorini (2000), en “*demanda –lucha– negociación y otorgamiento*”.¹⁵ Es la lucha por la hegemonía, lucha por la dirección moral e intelectual de una clase o fracción de clase sobre el conjunto, reponiendo en nuestro análisis los aportes de la perspectiva gramsciana.

ejército de reserva...” (Marx, 2016: 793).

15 “... no se trata de una relación unilineal en la cual las clases subalternas ‘conquistan’ y el Estado ‘concede’, sino de un proceso conflictivo atravesado por luchas de clases, donde los diferentes grupos insertos obtienen ganancias y pérdidas, al mismo tiempo que luchan y presionan, ‘conquistan’ y ‘conceden’ alguna cosa a los demás sujetos involucrados. (...) Así este complejo proceso tiene como punto de partida las necesidades de los sujetos, parte de las cuales se transforman en demandas que serán reivindicadas frente a los organismos e instancias competentes, valiéndose de las movilizaciones y presiones de los sectores interesados, constituyéndose de esa forma, verdaderas luchas entre diferentes clases sociales y sectores de clases en pugna y enfrentados en la defensa de intereses diversos y hasta antagónicos” (Pastorini, 2000:227-228).

Por último, se da un proceso de naturalización del origen de las desigualdades sociales y de las relaciones de dominación por las que lxs trabajadorxs son expropiadxs de la riqueza por ellxs producida:

La riqueza social existente, fruto del trabajo humano, es redistribuida entre los diversos grupos sociales bajo la forma de distintos rendimientos: el salario de las clases trabajadoras, la renta de aquéllos que detentan la propiedad de la tierra, el lucro en las distintas modalidades (industrial, comercial) y los intereses de aquéllos que detentan el capital. Parte de la riqueza socialmente generada es canalizada para el Estado, principalmente bajo la forma de impuestos y tasas pagadas por toda la población. Así, parte del valor creado por las clases trabajadoras y apropiada por el Estado y por las clases dominantes es redistribuida a la población bajo la forma de servicios, entre los cuales se encuentran los servicios asistenciales, de previsión o 'sociales', en el sentido amplio. Es así que tales servicios, en su realidad sustancial, no son más que una forma transfigurada de la porción del valor creado por los trabajadores y apropiado por los capitalistas y por el Estado, que es devuelto a toda la sociedad (y en especial a los trabajadores, que de ellos más hacen uso) bajo la forma transfigurada de servicios sociales. Reafirmando: tales servicios (...) no son más que la devolución a las clases trabajadoras de la porción mínima del producto creado por ellas, pero no apropiado, bajo un nuevo ropaje: la de los servicios o beneficios sociales. Sin embargo, al asumir esta forma, aparecen como si fueran donados u ofrecidos al trabajador por el poder político directamente o por el capital, como expresión de la fase humanitaria del Estado o la empresa privada. (Iamamoto, 1997:107)

A la invisibilidad operada con relación al origen de las desigualdades sociales en los marcos del modo de producción capitalista, se suma la invisibilidad en relación al financiamiento de las políticas sociales. Así, podemos reafirmar que, las secuelas del orden burgués son fragmentadas y administradas desde diferentes áreas o instituciones del ámbito estatal

y, paralelamente, organizadas desde la perspectiva “pública” y “privada” (Netto, 1997) en un movimiento donde la cuestión social es *deseconomizada* y *deshistorizada* y convertida en “problemas sociales”. Al concebir dichos problemas como originados en el “ámbito privado” y bajo responsabilidad de personas particulares que los sufren se implementan intervenciones recortadas y parceladas desde el “ámbito público” que aparecen *“auxiliando a algunos sectores que presentan dificultades para llevar adelante sus vidas”*.¹⁶ Esto habilita la intervención del Estado en el cotidiano de la clase trabajadora generando las condiciones de control y administración de las relaciones económicas y extraeconómicas que aseguran la reproducción social general.

Por lo tanto, entre lo “público” y lo “privado” se estructura un proceso de relaciones sociales que va desde el control y organización de la esfera productiva a la administración de la vida social. La reproducción de la fuerza de trabajo no se reduce a su reproducción física sino a la reproducción de determinada organización de la forma de producción como de las orientaciones política-ideológicas que posibilitan las formas en las que las relaciones sociales se presentan como aceptadas por el conjunto de la sociedad. Aquí es importante subrayar

16 “Está claro que las estrategias (de clases) implementadas por el Estado burgués en el capitalismo monopolista envuelven diferencialmente las perspectivas ‘pública’ y ‘privada’ del enfrentamiento de las secuelas de la ‘cuestión social’. Todo indica que parece correcto afirmar que se verifica una visible predominancia de la perspectiva ‘pública’ cuando se trata de refracciones de la ‘cuestión social’ tornadas flagrantemente masivas y especialmente en coyunturas en las cuales se constata una curva ascendente del desarrollo económico; la prominencia de la perspectiva ‘privada’ parece darse sobre todo en momentos inmediatamente anteriores y posteriores al surgimiento de coyunturas críticas. La experiencia histórica revela, con todo, que no tenemos invariablemente un secuencia regular, sino que se configuran situaciones complejas: la perspectiva ‘privada’ puede ganar destaque en fases de crecimiento, cuando no hay políticas sociales sectoriales suficientemente articuladas o aún cuando sus potencialidades cohesivas no se muestran con un mínimo de eficacia; alternativamente, la perspectiva ‘pública’ puede mantenerse dominante en fases de coyunturas críticas, cuando la ocurrencia de agudas refracciones de la ‘cuestión social’ con rápidos procesos de movilización y organización sociopolítica de las clases subalternas señala posibilidades de ruptura del orden burgués” (Netto, 1997: 27-28).

que el Trabajo Social ha sido demandado históricamente a intervenir en las unidades domésticas; ámbito privilegiado en el que se garantiza la reproducción de la fuerza de trabajo y la reproducción de los valores socialmente producidos en torno a la sexualidad, la maternidad, el control y disciplinamiento de los cuerpos y del tiempo -asociando actividades asalariadas y no asalariadas. Estas condiciones adquieren relevancia en el marco de los debates actuales en diálogo con los feminismos, lo que nos permite repensar la organización social del cuidado frente a la crisis de reproducción que asistimos abriendo un campo en el que es imperioso seguir profundizando.

La funcionalidad y legitimidad del Trabajo Social en las relaciones sociales

Afirmamos desde el inicio que la profesión se inscribe en la división social, técnica y sexual de trabajo. Y esta afirmación se sustenta en el hecho de que en la división social del trabajo surgen las profesiones en general y el Trabajo Social en particular.

Que una profesión surja de la división social del trabajo no se restringe a pensarla sólo como productiva. Hay profesiones y oficios que son requeridos para cumplir otras funciones que no son directamente vinculadas al ámbito de la producción. Concretamente, aunque el Trabajo Social no desarrolle funciones directas en la producción (es decir, no crea valor) su participación en la división social, técnica y sexual del trabajo la coloca como actividad necesaria que acompaña el desarrollo de un determinado tipo de relaciones sociales. Al intervenir sobre las relaciones que establecen los seres humanos en condiciones históricamente dadas, interviene en el ordenamiento cotidiano de la vida social y su función es participar del proceso productivo global, contribuyendo a la efectivización de un modo determinado de relaciones sociales.

El lugar que ocupa la profesión en la sociabilidad capitalista se relaciona a la función de reproducción de las relaciones sociales, principalmente, su intervención se demanda para el control

y ordenamiento de la vida cotidiana de la clase trabajadora -esté ocupada o forme parte del ejército industrial de reserva-.

Marilda lamamoto (1982 y 1997) es pionera en reconocer el carácter asalariado de la profesión y las particularidades que asume su modo de inserción en las relaciones sociales como especialización del trabajo colectivo; afirmando su participación en el proceso de reproducción de las relaciones sociales del modo de producción capitalista.¹⁷

Si la profesión interviene en la dinámica de la vida social y en las relaciones que se establecen entre los seres humanos, significa que el Trabajo Social en este proceso interviene en la conflictividad y contradicciones del movimiento de las clases sociales en relación.

Así, se puede afirmar que el Servicio Social participa tanto del proceso de reproducción de los intereses de preservación del capital, como de las respuestas a las necesidades de sobrevivencia de los que viven del trabajo. No se trata de una dicotomía, sino del hecho de que él no puede eliminar esa polarización de su trabajo, una vez que las clases sociales y sus intereses sólo existen en la propia relación. Esta relación, como ya afirmábamos, es esencialmente contradictoria y en ella el mismo movimiento que permite la reproducción y la continuidad de la sociedad de clases crea las posibilidades de su transformación (Yazbek, 2003:40).

En consecuencia, sus profesionales intervienen en esta dualidad, su ejercicio profesional se desarrolla bajo esta tensión y entre los intereses de las clases sociales fundamentales -burguesía y proletariado- en conflicto. Tal como señala lamamoto, por la misma actividad responde a intereses del capital como

17 En sus estudios publicados en 1982 -en coautoría con Raul de Carvalho- "*Relaciones Sociales y Trabajo Social*" podemos encontrar lo original de su planteo. Su primera edición es publicada en portugués y encontramos en 1984 una primera traducción al castellano por el Centro de Estudios Latinoamericanos de Trabajo Social y Editorial Humanitas. También, podemos encontrar estas reflexiones en "*Servicio Social y División del Trabajo*" de 1997 publicado por la Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social - Cortez Editora.

del trabajo, participa tanto de los mecanismos de dominación como responde a las necesidades de lxs trabajadorxs “...*reforzando las contradicciones que constituyen el motor básico de la historia*” (1997: 89). El ejercicio profesional es tensionado entre la demanda de las instituciones empleadoras que ubican a la profesión en el control y la administración de los servicios que presta y en la difusión de la ideología dominante¹⁸ –entendida como el conjunto de normas y comportamientos socialmente validados-; y por las demandas que presenta la población usuaria.

En síntesis, la profesión del Trabajo Social es demandada para participar del proceso de reproducción *material* (en la redistribución de bienes y servicios) y reproducción *ideológica* (en las formas de intervención de corte socioeducativo que moldean a las personas como “personas ajustadas” a las normas y comportamientos establecidos) en el marco de una sociedad atravesada por el conflicto de clases.

El Trabajo Social interviene, como profesión asalariada, en la reproducción de las relaciones sociales redistribuyendo la porción de la riqueza socialmente producida -recordando siempre que la riqueza social es producto del trabajo y expropiada- destinada a la atención de las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo y en el proceso de socialización de modos de ser, pensar y actuar para la organización de la vida social bajo la forma que asumen las políticas sociales en cada coyuntura socio-histórica. Sobre estas líneas se sostienen los estudios en torno a las condiciones de empleo y del ejercicio profesional que vienen siendo un eje fundamental de trabajo permanente de la organización colectiva.

A modo de cierre, reconstruir este itinerario nos permitió entretejer las conexiones entre la profesión y la política social, recuperar la historia, las marcas de su origen y la detección de ele-

18 “La ideología se vincula a clases sociales en lucha por la hegemonía sobre el conjunto de la sociedad. Y aquéllos que monopolizan la riqueza y el Estado son también dominantes en la configuración del modo de pensar necesario para la reproducción de la sociedad. El modo capitalista de reproducir y el de pensar son inseparables, y ambos se expresan en el cotidiano de la vida social” (Iamamoto, 1997:126).

mentos fundamentales que confluyen para poder descifrar *qué somos* y desde allí canalizar *qué posibilidades se abren como horizonte*.

Desconocer el análisis de las determinaciones que configuran la función de la profesión en la dinámica social, y de cómo se hacen cuerpo -los mecanismos de dominación, explotación y opresión- en las personas con las que trabajamos, conlleva el riesgo de anclar nuestras intervenciones profesionales en la mera administración y gestión de la pobreza y nuestra función social en la perpetuación de la subalternidad y subordinación.

Ni la política social, ni la profesión pueden ser reducidas a la dinámica del capital, esa posición es desfavorable para la lucha política y las resistencias cotidianas que se desarrollan. Desentrañar las contradicciones presentes en la realidad abre un terreno fértil y significativo de reivindicaciones por la defensa de la vida humana.

Este itinerario, en definitiva, busca invitarnos como colectivo a que en las batallas cotidianas generemos procesos de rupturas. Rupturas con las lógicas que sostienen los procesos de dominación y acumulación, con la burocratización de las intervenciones siendo desobedientes con los marcos normativos y operativos que naturalizan y moralizan las desigualdades existentes y, por último, a romper definitivamente con el conservadurismo que des-historiza y reduce a la intervención profesional en el “caso a caso” reproduciendo la supresión de lo social de sus determinaciones económicas y políticas. Prefigurar estas rupturas y proyectarlas como posibilidades puestas en la realidad nos permitirá redireccionar nuestras estrategias de intervención.

Bibliografía

- CASTEL, R. (2004). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- COUTINHO, C. N. (1981). *Gramsci*. Porto Alegre: L&PM.
- (2000). Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonía. En: Borgianni, E. y Montañó, C. (Orgs). *La Política Social hoy*. San Pablo: Cortez Editora. pp.103-118.
- FEDERICI, S (2018). *El salario del patriarcado. Críticas feministas al marxismo*. Buenos Aires: Tinta Limón Ediciones.
- GRAMSCI, A. (2011). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado Moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- GUERRA, Y. (2015). La crisis contemporánea y los impactos en la instrumentalidad del Trabajo Social. En: Guerra, Y. *Trabajo Social: Fundamentos y contemporaneidad*. La Plata: CATSPBA. pp.83-120.
- IAMAMOTO, M. (1997). *Servicio Social y división del trabajo*. San Pablo: Cortez Editora.
- LOPEZ, X. y SIEDE, M. V. (2014). “Introducción a las categorías de Estado y Política Social en el marco del desarrollo capitalista”. Mimeo. Luján: UNLu.
- MALLARDI, M. W. (2015). *Cuestión social y cotidiano: implicancias objetivas y subjetivas de la sociabilidad capitalista*. La Plata: Dynamis.
- MARX, K. (2016). *El capital*. Tomo 1. Volumen III. Buenos Aires: Siglo XXI.
- MONTAÑO, C. (2000). La política social: espacio de inserción laboral y objeto de reflexión del Servicio Social. En: Borgianni, E. y Montañó, C. (Orgs). *La Política Social hoy*. San Pablo: Cortez Editora. pp.7-25.
- NETTO, J. P. (1997). *Capitalismo monopolista y servicio social*. San Pablo: Cortez Editora.
- (2002). Reflexiones en torno a la “cuestión social”. En: AA.VV. *Nuevos escenarios y práctica profesional*. Buenos Aire:

- Espacio Editorial. pp.9-29.
- (2003). Cinco notas a propósito de la cuestión social. En: Borgianni, E; Guerra, Y; y Montaña, C. *Servicio Social crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético político profesional*. San Pablo: Cortez Editora. pp. 55-69.
- (2012). Cotidiano: conocimiento y crítica. En Netto, J.p. *Trabajo Social: Crítica de la vida cotidiana y Método en Marx*. La Plata: Productora del Boulevard. pp. 21-44.
- NETTO, J. P. y BRAZ, M. (2009). *Economía política: una introducción crítica*. San Pablo: Cortez Editora.
- OLIVA, A. (2007). *Análisis histórico de las modalidades de intervención en la Argentina. Trabajo Social y Lucha de Clases*. Buenos Aires: Editorial Imago Mundi.
- PARRA, G. (2001). *Antimodernidad y Trabajo Social. Orígenes y Expansión del Trabajo Social Argentino*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- (2002). Discutiendo el Movimiento de Reconceptualización. ¿Un nuevo Proyecto profesional en el Trabajo Social Latinoamericano? Tesis Doctorado en Servicio Social Pontificia Universidade Católica de São Paulo. Brasil.
- PASTORINI, A. (2000). ¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría concesión - conquista. En Borgianni, E. y Montaña, C. (Orgs). *La Política Social hoy*. San Pablo: Cortez Editora. pp. 207-231.
- (2019). Los fundamentos del modo de producción capitalista como clave para analizar las políticas sociales. En: Mallardi, M. y Fernandez, E. (Comp.). *Cuestión Social y Políticas Sociales. Crítica a sus fundamentos y expresiones contemporáneas*. Tandil: Puka Editora. pp.137-159.
- PIMENTEL, E. (2016). Cuestión Social: Génesis Histórica, Fundamentos Económicos, Sociales y Políticos. En: Martín A. M. y Rossi, A. (Compiladoras) *Cuestión Social, políticas públicas y Trabajo Social Tendencias en Argentina y Brasil desde una perspectiva comparada*. UNMDP, Mar del Plata: UNMDP. Disponible en <https://nicsesite.files.wordpress.com/2018/02/ebook->

mdp-vf-diciembre-2017.pdf

- RIVEIRO, L. (2011). “La tensión del carácter asalariado del Trabajo Social en sus orígenes”. Revista *Plaza Pública*. Año 4, N° 5.FCH-UNCPBA, Tandil.
- SIEDE, M. V. (2015). *Trabajo social, marxismo, cristianismo y peronismo. El debate profesional argentino en las décadas del 60-70*. La Plata, Dynamis. Disponible en: <https://catedralibrets.files.wordpress.com/2015/03/maria-virginia-siede.pdf>
- TOBON, C; ROTTIER, N y MANRIQUE, A. (1998). *La práctica profesional del Trabajador Social. Guía de análisis*. Buenos Aires: Humanitas-CELATS.
- THWAITES REY, M. (2007). El Estado “ampliado” en el pensamiento gramsciano. En: Thwaites Rey, M. *Estado y Marxismo. Un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Prometeo Libros. pp. 129-160.
- YAZBEK, M. C. (2003). El Servicio Social como especialización del trabajo colectivo. En: Borgianni, E; Guerra, Y; y Montañó, C. *Servicio Social crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético político profesional*. San Pablo: Cortez Editora. pp. 37-54.

La problemática relación entre Asistencia Social y Trabajo Social ¿Qué decimos, qué enseñamos y qué aprendemos sobre esto?¹

Melisa Campana Alabarce²

Introducción

Este artículo centra su interés en los debates contemporáneos del Trabajo Social en torno de la Asistencia Social y la dimensión asistencial de la intervención profesional.

En el campo específico del Trabajo Social argentino, los

-
- 1 Una versión resumida y preliminar del contenido de este artículo fue presentada en: **Encuentro de la Región Cono Sur de la Asociación Latinoamericana de Escuelas e Investigación en Trabajo Social (ALAEITS)**. “Dilemas y desafíos para la formación y la intervención en contextos neoliberales. Hacia la construcción del estado de la cuestión en materia de formación, investigación y extensión del Trabajo Social en nuestra región”. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe. Junio de 2018; **Encuentro Nacional de la Federación Argentina de Unidades Académicas de Trabajo Social “Radicalización del neoliberalismo. Nuevas interpelaciones del Trabajo Social”**. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar de Ajó. Agosto de 2019.
 - 2 Investigadora CONICET. Docente de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Rosario. Coordinadora del Centro de Investigación sobre Gubernamentalidad y Estado. Directora de la Revista Cátedra Paralela. Integrante de la Red Argentina de Investigación sobre Asistencia Social.

últimos años han visto revitalizarse la discusión en torno de la dimensión asistencial de la intervención y la necesidad de problematizar la asistencia como práctica válida y como campo privilegiado de intervención, de cara a situar su debate en el terreno de los derechos sociales. Con ello, se ha puesto sobre el tapete el dilema central de la asistencia social: ¿se trata de atender la mayor parte de las necesidades de lxs sectores pobres o de menores ingresos; o se trata de atender una parte de las necesidades de toda la población? En otras palabras, ¿la asistencia social atiende a los sectores pobres o brinda un conjunto de prestaciones sociales a toda la población en función de problemas sociales construidos y reconocidos como tales?

Es en este último sentido, desde la Red Argentina de Investigación sobre Asistencia Social (RAIAS), venimos planteando el debate en torno al principio de derecho a la asistencia, en tanto sus prestaciones responderían a un conjunto de problemas de toda la población y los mismos -como particularizaciones de la cuestión social, al decir de Grassi (2003)- se definirían en relación con el nivel de garantías, de protección, que una sociedad decide proveer a todxs sus miembrxs.

Ahora bien, a diferencia de los sistemas de bienestar occidentales más desarrollados, como los de Europa central o los de países escandinavos, en América Latina -con la excepción relativa de Brasil- no existe un subsistema público específico de servicios sociales (homologable al de educación, salud o seguridad social), sino que las políticas asistenciales históricamente han tenido un carácter residual, estigmatizante e institucionalmente débil, volátil y fragmentado. La literatura sobre el tema coincide en indicar que esas características han sido el principal obstáculo para problematizar la asistencia social como derecho social, impidiendo la discusión en torno a: su contenido (qué prestaciones ofrece, qué necesidades atiende, etc.); su estructura y organización dentro de la administración estatal (sus acciones estarán centralizadas o descentralizadas, qué instancias estarán a cargo de su gestión, cuáles serán sus

fuentes de financiamiento y cómo se asegurará el mismo, etc.); su estructura, organización y gestión (infraestructura, personal, normativas, etc.).

Buscando contribuir al debate sobre la peculiar y siempre tensa relación entre Trabajo Social y asistencia social en la Argentina contemporánea, este artículo presenta:

- 1) los resultados de la sistematización de algunas producciones que en torno al tema se han generado en el campo disciplinar durante el período 2009-2015³: se revisaron 64 números de las revistas *Escenarios* (UNLP), *Debate Público* (UBA), *Cátedra Paralela* (UNR), *Plaza Pública* (UNCPBA) y *Margen*, conteniendo un total de 812 artículos, de los cuales 25 tematizan la política de asistencia social. Para su análisis, se prestó atención a: ¿cómo se concibe la asistencia social?, ¿con qué problemas sociales se la vincula?, ¿qué relación se establece entre asistencia social e intervención profesional? A partir de ello, lo que encontramos son textos referidos a: política de asistencia social en sentido general; la relación entre asistencia social y seguridad social; asistencia social y pobreza, exclusión y/o vulnerabilidad; asistencia social y programas de transferencia condicionada; asistencia social y AUH.
- 2) los resultados del relevamiento sobre proyectos de formación profesional, expresados en planes de estudios, en debates de las últimas reformas curriculares del país, en la cuestión de las incumbencias luego de la sanción de la Ley Nacional de Trabajo Social en 2014: por un lado, se relevó qué lugar ocupa en la currícula la dimensión asistencial

3 El criterio de delimitación temporal está dado por la fecha de implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (en adelante, AUH), que dio lugar a una verdadera refundación de la discusión sobre protecciones sociales, seguridad social y asistencia social en nuestra disciplina. El cierre del período en el año 2015 se debe a que la alternancia de la coalición de alianza partidaria en el gobierno nacional significó un contundente cambio de rumbo de las intervenciones del Estado en lo social, lo que reconfiguró a su vez las discusiones al interior del Trabajo Social, todo lo que ameritaría otro recorte del problema.

en la formación disciplinar. Por el otro, se reconstruyeron los términos en los que se problematiza la relación entre Trabajo Social, Asistencia Social y dimensión asistencial de la intervención, en base a: matrices teórico-epistemológicas de sustento; concepciones de asistencia social; problemas sociales a los que se vincula lo asistencial; relación asistencia social-intervención profesional.

1. ¿Qué estamos diciendo sobre la Asistencia Social?

El corpus relevado reunió artículos referidos a: política de asistencia social en sentido general; la relación entre asistencia social y seguridad social; asistencia social y pobreza, exclusión y/o vulnerabilidad; asistencia social y programas de transferencia condicionada; asistencia social y AUH.

1.a) Artículos sobre política de asistencia social en general

Encontramos aquí 6 artículos. Dos de ellos se refieren a la gestión de la política de Asistencia Social en ámbitos municipales. Uno hace foco en la relación entre las organizaciones populares y el gobierno de CABA post 2001 (Logiúdice, 2009); el otro de las modalidades de gestión de la política social en las administraciones municipales de la ciudad de Rosario entre 2003 y 2011 (Garma & Castro Rojas, 2013).

El siguiente analiza la política social del período kirchnerista en Argentina y chavista en Venezuela (Seiffer, 2013). Sobre el primero, muestra cómo el gasto en Asistencia Social tiene un crecimiento del 264% entre 1980 y 2009 y del 109% entre 2003 y 2013, lo cual indicaría que la fase de crecimiento no revirtió la consolidación de lo que denomina “Estado asistencial” propio de los ‘90. Según la autora:

Las fuentes principales sobre la que se sostienen los proce-

sos de acumulación de Venezuela y Argentina son la renta petrolera y agraria, respectivamente. Su expansión, al tiempo que permite el crecimiento económico general, es la base de la expansión del gasto social en general y del gasto en asistencia social en particular. (Seiffer, 2013: 103)

Y concluye que mientras no haya:

Un cambio cualitativo de las bases sobre las que operan estos capitales, la expansión de la política social y de su componente asistencial, si bien mejora parcialmente las condiciones de vida de la población obrera y puede permitir la consolidación de gobiernos con fuerte apoyo popular, no puede revertir su condición de sobrante. (Seiffer, 2013: 104)

Un artículo de Laura Pautassi (2015) examina las inercias entre la dinámica de las instituciones de corte “bienestarista” (como salud y educación) y los programas sociales que han caracterizado las intervenciones públicas de los últimos 30 años, que han convivido sin haber logrado una integración. Muestra cómo se van generando nuevas tensiones entre prestaciones contributivas y no contributivas:

Por diversos motivos que incluyen la demarcación de una frontera en términos de situación de pobreza, debido al peso que tienen en el ingreso global del hogar, especialmente en el caso de las vinculadas a programas de transferencia de ingresos, pero sobre todo porque en la mayoría de los casos es el único ingreso o el ingreso equivalente que aporta la mujer en el hogar, teniendo en cuenta que el esquema de conditionalidades atribuye la exclusividad de las responsabilidades de cuidado en cabeza de la madre, sin que se estimule su participación en el mercado de trabajo. (Pautassi; 2015:10)

Acercándose a la discusión sobre asistencia social *strictu sensu*, Adriana Clemente (2011) reflexiona sobre las tensiones que se producen cuando el Estado retoma una perspectiva de derechos tendiente a incrementar la plataforma de bienestar,

más allá de la posición que las personas ocupan en el mercado de trabajo. Realiza, en primer término, una lectura crítica del enfoque subsidiario en la política social de atención a la pobreza, según la cual se debería actuar sólo como proveedor de subsidios básicos. Ese modelo residual 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 tiempo que se produce la degradación del sistema institucional que, por falta de presupuesto y aumento de la demanda por parte de sectores empobrecidos, pierde progresivamente condiciones básicas de previsibilidad y cobertura. Por otra parte, se pregunta 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”* (Clemente, 2011:66). La respuesta, sugiere, 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. (Clemente, 2011:66)

Por último, el artículo que más cabalmente se ocupa de la política de asistencia social y sus especificidades, es de Luciano Andrenacci (2009). Presenta una reflexión acerca de los puntos que animan el debate contemporáneo acerca de la temática en América Latina, discutiendo, en primer lugar, algunos aspectos teóricos que ayuden a determinar las fronteras provisorias para lo que se denomina política asistencial. Insiste en que la política social no es un sector ni es una sumatoria de intervenciones particulares, sino que es un enfoque, un punto de vista desde el cual es posible detectar un conjunto de funciones que cumple el Estado capitalista. Dice que la misma suele entenderse como el conjunto de intervenciones dirigidas

a determinados sectores de la población caracterizados por sus necesidades materiales y que esa descripción es problemática en tanto “lxs pobres” no constituyen un grupo social, sino una categoría de la política pública. Su razonamiento es que el Estado cree identificar a lxs pobres, cuando en realidad los está “creando” a partir de su diagnóstico y de las características de su intervención, sumado a que los instrumentos que pone en juego para crear el estrato son bastante limitados (las características del hogar y el ingreso monetario).

Pero si no es la pobreza estadística o política lo que identifica a la política asistencial, ¿qué es?, se pregunta el autor. Para aproximar una respuesta -basándose en el paradigma de la integración social propuesto por Robert Castel- sugiere que lo que debería caracterizar a la política social en general y asistencial en particular no es la intervención sobre la pobreza, sino sobre la debilidad de los lazos de integración, es decir, la “vulnerabilidad”. O sea que, *“el riesgo de aflojamiento de los lazos de integración, el riesgo de la pérdida de pertenencia o “desafiliación”, son los riesgos que la política social y su rama asistencial deberían conjurar, o a los cuales debería orientarse su accionar”* (Andrenacci, 2009: 9). Entonces, la política asistencial se definiría por la intervención sobre aquellos grupos de mayor riesgo relativo.

Por eso, insiste, el problema de mirar la política social por sectores es que se pierde de vista su función:

Cuando pensamos a la política social como una función del Estado, o como una lógica de intervención, estamos pensando de qué se trata lo que el Estado hace como política social, qué naturaleza y qué impactos tiene en la estructura social. De esta manera, en vez de hacer una enumeración institucional de las políticas sociales, comienzo a entender que muchos instrumentos de política social concurren a objetivos parecidos o complementarios. (Andrenacci, 2009:11)

1.b) Artículos sobre la relación entre asistencia social y seguridad social

Hay dos artículos que tematizan la relación entre seguridad social y asistencia social. Uno de ellos afirma que, desde el inicio del nuevo siglo, nuestro país emprendió una recuperación de instituciones sociales. En ese marco -y considerando especialmente la AUH-, el texto da cuenta del cambio de enfoque en del Sistema de Protección Social Argentino, entendiéndose por “protección social” como un concepto abarcativo que incluye toda la intervención social del Estado, es decir, que incluye la asistencia social, la seguridad social y los servicios sociales en general (Sala, 2015).

El restante trabaja sobre la hipótesis de que se produce una tendencia a la universalización de las políticas de seguro social desde el 2003 hasta el 2015, que inscriben una nueva centralidad estatal diferenciándose de las políticas de corte residual características de los 90. Dice:

Históricamente, el modelo de protección social argentino se organizó en torno a una integración corporativista que articuló la seguridad laboral con la seguridad social. La dependencia de la inserción laboral formal para el acceso a la protección social constituyó el núcleo de la institucionalidad bienestarista, abarcando las políticas de previsión social, asignaciones familiares, obras sociales, cobertura de riesgos del trabajo y seguro de desempleo (...) Los derechos sociales se configuraron como derechos de los trabajadores formales debilitándose el estatus de la ciudadanía frente a las eventuales crisis del empleo. A su vez, significó una estructuración fragmentada y diferenciada del sistema de protección social... (Torrice & Iriarte, 2014: 86)

Según los autores, la vinculación directa de la AUH y del Programa de Inclusión Jubilatoria con el sistema contributivo habla de la tendencia a la universalización de ambos sistemas al ampliar las jubilaciones y las asignaciones familiares de los trabajadores formales ya existentes, desdibujando la distinción tajante entre políticas del seguro y políticas de asistencia (Torrice & Iriarte, 2014).

1.c) Artículos sobre la relación entre asistencia social y pobreza, exclusión y/o vulnerabilidad

Hay 4 artículos que tematizan las políticas de asistencia social en tanto estrategias de abordaje del problema de la pobreza, la exclusión y/o la vulnerabilidad.

Dos de ellos, de la misma autora, ofrecen una revisión de la producción teórica sobre la pobreza en las ciencias sociales, prestando atención a las operaciones de nominación: ¿Cómo se significa al fenómeno de la pobreza?, ¿Qué es la pobreza?, ¿Cuáles son los conceptos que circulan?, ¿Quiénes son lxs pobres? En particular, analizan algunas teorías al respecto que se instalaron en el discurso académico en los países latinoamericanos y que contribuyen a estigmatizar al sujeto pobre (Kaen, 2009 y 2012).

Otros dos textos trabajan sobre los dispositivos de tratamiento del problema de la pobreza en América Latina, en relación con los lineamientos de los organismos multilaterales, como el BM, el BID o el FMI. En ese sentido, uno de ellos analiza el accionar del Banco Mundial en relación con las teorías que realzan la productividad de lxs pobres y el incremento del capital humano. Se concentra en el Marco Integral de Desarrollo, como nuevo enfoque holístico que abarca numerosos aspectos; el Documento de Estrategia de Reducción de Pobreza propuesto para acceder a préstamos; y la Estrategia de Asistencia al País, desarrollada de forma unilateral por la entidad internacional para cada país miembro, estableciendo de qué forma el organismo asistirá a los países en la reducción de la pobreza.

Por otro lado, el artículo analiza los programas de transferencias monetarias condicionadas, constituidos al final de la primera década del siglo XXI en el principal componente del sistema de protección social en numerosos países de América Latina y del mundo (Carcedo, 2014).

El otro texto, de Sonia Álvarez Leguizamón (2015), vincula las llamadas Estrategias Contra la Pobreza con la Cooperación Internacional de organismos multilaterales. Ofrece una

genealogía de dichas estrategias, que adquieren ese nombre a partir de 1973, con la gestión de Robert McNamara al frente del BM: políticas destinadas a territorios, personas y poblaciones pobres a cambio de intervenciones sobre la soberanía nacional.

1.d) Artículos sobre la relación entre asistencia social y Programas de Transferencia Condicionada

Otro conjunto de escritos pone el foco en los programas de transferencia condicionada de ingresos (en adelante, PTC), sus limitaciones, potencialidades y problemas, tanto a nivel de sus fundamentos como del proceso efectivo de implementación.

Laura Pautassi (2012), por ejemplo, analiza los PTC como principal respuesta a los problemas de pobreza y desigualdad en América Latina, como estrategia con pretensiones de integralidad y de derechos. Estudia, también, el discurso de la protección social versus un enfoque de derechos humanos:

A mediados de la década del noventa se comienza a hablar de protección social. Es decir, se agrega este nuevo aspecto de protección sobre el concepto fundador de los regímenes de bienestar que era la ‘seguridad social’. Este concepto significó un paquete amplio de previsión, con un papel fuerte del Estado no sólo en la provisión, sino también en la regulación y el financiamiento (...) La seguridad social conforma una rama especial del derecho, generalmente incluida como ‘derecho del trabajo y de la seguridad social’ y respaldado por vías procedimentales específicas y tribunales especializados (...) Por el contrario, la idea de protección social significa un modelo mucho más restringido y marca el alejamiento de una actividad estatal tan amplia como aquélla, para acercarse a una en que las personas, las familias y las comunidades desempeñan un papel más activo y, por lo tanto, se les trasladan responsabilidades que son competencias estatales. La masividad en la cobertura que caracteriza a muchas de las prestaciones de protección

social nada tiene que ver con garantías de cumplimiento de las obligaciones positivas que caracterizan a un derecho económico y social; y por otra parte, el hecho de que incluya numerosos programas, no significa que se trate de una red integrada de garantía de derechos, sino en todo caso de un conjunto -más o menos organizado pero no necesariamente integrado- de prestaciones asistenciales por parte del Estado destinado a sectores o grupos en situaciones de pobreza o vulnerabilidad de algún tipo. Además, esta estrategia de promover la ‘protección’ por sobre la ‘seguridad social’ ha profundizado una importante brecha entre los sistemas de seguridad social y la emergente conformación de sistemas de protección social. (Pautassi, 2012:21)

Además, plantea:

Centrar el eje en la protección social a partir de PTC u otras prácticas focalizadoras sólo contribuirá a seguir reproduciendo sistemas residuales en políticas sociales y dotar a estos programas como ‘filtro de derechos’. La oportunidad que el enfoque de derechos brinda es la de superar medidas protectoras y recuperar el rol rector de brindar seguridad y cobertura a los ciudadanos y ciudadanas. (Pautassi, 2021:25)

Otros dos artículos, de un mismo autor, analizan cómo los programas de PTC instalaron en América Latina dos grandes modificaciones en materia de política social: 1) suplantaron la tradicional provisión de bienes y servicios por la entrega de dinero en efectivo; 2) concentraron sus intervenciones y establecieron requisitos previos (condicionalidades) en materia de salud y educación. Describe los rasgos característicos, como la transferencia directa de dinero a través de medios electrónicos, la existencia de condicionalidades previamente especificadas, la no adopción del modelo del seguro social y su esquema contributivo, el abandono de la entrega de beneficios en especies, la focalización en familias pobres con hijos menores, y la titularidad del programa otorgada a la madre del beneficiario. Y

también aquellas características que difieren según los casos, como la definición de la población objetivo, los requisitos para el acceso, la selección de condicionalidades, los montos de las transferencias, la forma de financiamiento. Considerando tanto las principales premisas teóricas sobre las que se sustentan los PTC como las formas particulares de intervención presentes en América Latina y Argentina, uno de los artículos introduce una perspectiva singular de análisis centrada en la concepción sobre el uso social del dinero. Muestra las tensiones existentes sobre modelos de intervención social que conllevan la redistribución del dinero de origen estatal (Hornes, 2013 y 2015).

La producción de Ximena Baráibar Ribero (2012) aborda las principales características, aportes y limitaciones de los PTC en América Latina, sosteniendo que para valorar esas políticas es preciso ubicarlas *“en el contexto más general de las relaciones entre los mercados laborales, las características y modalidades de presencia del Estado y las configuraciones de las familias, esto es, de los distintos regímenes de bienestar”* (p.63). Y destaca muy enfáticamente la contribución material efectiva de las transferencias de renta para las personas beneficiarias, que *“representan, en promedio, alrededor de un 10% del ingreso per cápita de los hogares que las reciben. Constituyen posibilidades de mejora de las condiciones inmediatas de vida de poblaciones que no disponen de otras rentas”* (p.62).

Finalmente, otro texto se pregunta si es posible hablar de una política asistencial -en tanto sector institucional específico de la política social- “pos-neoliberal” en el escenario regional de principios de siglo XXI. Para construir una aproximación a la respuesta, analiza las características de los PTC, que se instalan en las dos últimas décadas en un espacio medular de la política asistencial (Piñero & Fernández, 2014).

1.e) Artículos sobre la relación entre asistencia social y AUH

El último conjunto de textos se concentra específicamente en la AUH. Algunos retoman, para ello, los dilemas entre asistencia social y seguridad social.

Susana Hintze (2015), por ejemplo, discute la tensión seguridad social/asistencia, que considera intrínseca a la AUH, deteniéndose en las cuestiones que podrían reforzar la orientación de la misma hacia la seguridad social. Entonces, indica:

La puesta en marcha de la AUH expresa un giro en el sistema de seguridad social, en general, y de Asignaciones Familiares, en particular, en términos de su organización administrativa, sus destinatarios, el tipo de beneficio, las formas de acceso y requisitos de permanencia y las fuentes de financiamiento (...) la novedad de la AUH radica en la identificación de un nuevo sujeto de derecho: el trabajador informal y la consecuente ampliación de la cobertura de forma no contributiva al extenso conjunto de los trabajadores no registrados. (Hintze; 2015:59)

La autora advierte sobre el riesgo de lo que denomina “asistencialización de la seguridad social”, al decir que:

La asistencia y la seguridad social se forman en tradiciones históricas diferentes: la primera, organizada en torno del principio de la necesidad, fuertemente vinculada con las características de la persona y de su situación; la segunda, referenciada en el reconocimiento de derechos: acotados, estratificados y segmentados en muchos casos, pero sus sujetos (por lo general, trabajadores asalariados formales) pueden invocar esa condición como fuente de derechos. (Hintze; 2015:60)

Por su parte, Strachnoy, Barrenechea & Arcidiácono (2011) trabajan sobre la ampliación del régimen de Asignaciones Familiares, tradicionalmente dirigido hacia los trabajadores formales, a sectores de empleados informales y desempleados. El escrito aborda diferentes aspectos de la AUH y su carácter difuso entre las prestaciones clásicas de la Seguridad Social y los PTC, ligados a la asistencia social. Problematiza aspectos de la AUH en cuanto a su diseño y a las concepciones teóricas que atraviesan el campo de la política social: ¿Cuáles son las

rupturas y continuidades con respecto a los PTC? ¿Implica que desde la mirada oficial ha dejado de ser el trabajo en tanto empleo la vía privilegiada para el logro de la inclusión social? ¿Es suficiente el término “universal” en el propio nombre de la política para hablar de una política universal? ¿Se puede hablar de universalidad cuando no sólo no se cubre a todas las familias con hijxs, sino que además se generan desde el propio diseño algunas “exclusiones” dentro del universo de lxs seleccionadxs como “merecedores” de la política? Como complemento o profundización de estos debates, otros dos artículos de Mora Strachnoy (2011 y 2015) vienen a colación: en uno realiza una comparación entre el sistema de Asignaciones Familiares de Argentina y Uruguay; en otro analiza cómo la AUH puso en la agenda el debate sobre condicionalidades.

Hay, luego, dos textos que destacan los impactos positivos de la implementación de la AUH sobre los indicadores de bienestar o calidad de vida de la población. El de Emilia Roca (2011) enumera como impactos centrales los siguientes: * la incidencia de la pobreza cae un 21,9%, es decir que más de 700.000 menores de 18 años salen de ese umbral; * el porcentaje de hogares indigentes se reduce un 42,3%, lo que equivale a que más de 400.000 menores superen ese piso; * la desigualdad se reduce un 20% (medida como el cociente de los ingresos del primer y décimo decil); * a febrero del 2011, se liquidaron casi 3,5 millones de prestaciones de la AUH, que se suman a los 6,8 millones de asignaciones familiares del régimen contributivo del sistema de seguridad social nacional y de lxs trabajadores públicos nacionales y provinciales, lo cual significa que el 85% de lxs niñxs argentinos ya están cubierto; * el 51% de lxs pequeñxs cubiertos por la AUH no habían recibido nunca antes ninguna ayuda social en forma de transferencia de dinero, según datos que surgen de los registros de ANSES; * la asignación alcanza a más de 1,9 millones de hogares.

Por su parte, el de Carballeda & Maier (2011) sostiene que la AUH fue el resultado de un proceso de recuperación del

papel del Estado en el diseño e implementación de políticas sociales, destacando su espíritu de equiparación de la situación socioeconómica de lxs hijxs de padres trabajadores formales.

Hay también un artículo que la vincula con el sistema educativo, teniendo especialmente en cuenta la inserción del Trabajo Social en escuelas y, por ello, la relevancia de conocer las representaciones sociales de lxs integrantes de las comunidades educativas sobre la implementación de la AUH (Carrizo, 2013).

Y, finalmente, encontramos un escrito que propone un análisis crítico de los discursos de la prensa gráfica sobre la AUH, como vía para rastrear los imaginarios acerca de las desigualdades sociales y la pobreza en la Argentina (Moguillansky, 2015).

2. ¿Qué estamos enseñando sobre Asistencia Social?

Este apartado muestra el resultado de la sistematización y análisis de un exhaustivo relevamiento de los Planes de Estudio vigentes en las licenciaturas en Trabajo Social de las 23 unidades académicas nucleadas en la Federación Argentina de Unidades Académicas de Trabajo Social (FAUATS), los contenidos mínimos de sus asignaturas, los perfiles propuestos para lxs graduadxs, los alcances e incumbencias y los programas de aquellas materias cuyos contenidos mínimos aluden de algún modo a “lo asistencial”, a la “asistencia social” o a la “dimensión asistencial de la intervención”.

Se analizaron 23 planes de estudio y 68 programas de asignaturas del grado, prestando atención a las siguientes dimensiones, en base a las cuales se construyó una matriz de análisis de contenido: ¿desde qué enfoques teórico-epistemológicos se analiza la asistencia social?, ¿a qué autor/xs se alude?, ¿cómo se concibe la asistencia social?, ¿con qué problemas sociales se vincula la asistencia social?, ¿qué relación se establece entre asistencia social e intervención profesional? ¿de qué modo aparece lo asistencial en los contenidos mínimos y programas de las asignaturas?

2.a) ¿Con qué problemas sociales se vincula la asistencia social?, ¿qué relación se establece entre asistencia social e intervención profesional?

La totalidad de los Planes de Estudio relevados coincide en que el Perfil del Graduado debe apuntar a una sólida formación teórico-metodológica que le permita intervenir en las múltiples expresiones de la cuestión social:

El Trabajo Social, como profesión que forma parte de las Ciencias Sociales, ha constituido su objeto de intervención disciplinar a lo largo de más de 100 años en torno a lo que hoy definimos como cuestión social y la acción social del Estado para enfrentarla. Su campo de intervención, por lo tanto, se desarrolla a partir de las variadas manifestaciones de dicha cuestión social, las que expresan un conjunto de desigualdades sociales que afectan las condiciones de reproducción material y social de los sujetos individuales y colectivos. (Plan de Estudios UBA).

En cuanto a los Alcances del título, aparecen mayores diferencias, sobre todo en los Planes que aún no han atravesado procesos de reforma curricular, porque se vinculan fuertemente a las incumbencias que establecen las leyes de ejercicio profesional, que son de jurisdicción provincial. Sin embargo, en diciembre del año 2014, la Cámara de Senadores de la Nación aprobó la Ley Federal de Trabajo Social N° 27.072, cuyo proyecto fue elaborado por la Federación Argentina de Asociaciones Profesionales de Servicio Social (FAAPSS). Esta ley establece en sus objetivos la necesidad de homologar la actividad a lo largo del territorio nacional; al tiempo que articula y unifica principios básicos para ejercerla. Hay, por ello, diferencias notorias entre la formulación de los Alcances antes y después de la sanción de la normativa, a la que fueron luego adhiriendo las provincias.

En los planes previos a 2014, aparece una terminología propia de la década de 1980, ya que la mayoría de las leyes provinciales de ejercicio profesional fueron sancionadas luego de la recuperación de la democracia, por ejemplo:

Realizar acciones de promoción, asistencia y rehabilitación social de personas y grupos // Realizar acciones a nivel individual-familiar, grupal y comunitario que favorezcan el ejercicio, la rehabilitación y el desarrollo de conductas participativas // Organizar, administrar, dirigir y supervisar instituciones y servicios de bienestar social. (Resolución N° 579/86 del Ministerio de Educación de la Nación)

En otros planes, se alude al Anteproyecto de Modificación del Decreto N° 579/86 del Ministerio de Educación de la Nación, elaborado por la Federación Argentina de Unidades Académicas de Trabajo Social (FAUATS) y la Federación Argentina de Asociaciones Profesionales de Servicio Social (FAAPSS) en 1996, y se nota un claro *aggiornamento* semántico en el mismo:

Aportar en la construcción de alternativas para la modificación, superación y/o transformación de Situaciones Problemáticas de personas, familias y grupos en los Niveles de Prevención, Asistencia y Promoción valorando el sentido de la Dignidad Humana // Generar, Potenciar y/o Fortalecer procesos de Organización Comunitaria y/o institucional construyendo espacios en la articulación entre las necesidades e intereses de los sectores que participan del mismo y los objetivos e intereses de la Institución, tendiendo a la satisfacción y legitimación de los Derechos Sociales. (FAUATS y FAAPSS, 1996)

Por último, aquellos reformados post 2014 ya hacen referencia al artículo 9° de la Ley Federal de Trabajo Social que expresa:

Asesoramiento, diseño, ejecución, auditoría y evaluación de: a) Políticas públicas vinculadas con los distintos ámbitos de ejercicio profesional // Integración, coordinación, orientación, capacitación y/o supervisión de equipos de trabajo disciplinario, multidisciplinario e interdisciplinario // Elaboración de pericias sociales en el ámbito de la justicia // Intervención profesional en instancias o programas de mediación // Dirección y desempeño de funciones de

docencia de grado y posgrado, extensión e investigación en el ámbito de las unidades académicas de formación profesional en Trabajo Social y en ciencias sociales // Dirección, integración de equipos y desarrollo de líneas y proyectos de investigación en el campo social // Participación en asesoramiento, diseño e implementación de nuevas legislaciones de carácter social, integrando foros y consejos de promoción y protección de derechos // Dirección y administración de instituciones públicas y/o privadas en diferentes niveles de funcionamiento y decisión de las políticas públicas.

Estas formulaciones ubican a la disciplina en el concierto de las ciencias sociales y permiten retematizar lo asistencial ligado a los derechos sociales, la producción de conocimientos, el diseño de políticas públicas, la incidencia en la agenda legislativa.

2.b) ¿De qué modo aparece lo asistencial en los contenidos mínimos y programas de las asignaturas?

Primero en los contenidos mínimos y luego en los programas vigentes de las asignaturas analizadas, lo que aparece con claridad es la relación Estado-Cuestión Social-Políticas Sociales-Problemas Sociales. En la totalidad de los planes relevados, o bien las materias específicas del campo disciplinar, o las dedicadas a políticas públicas y políticas sociales, analizan cómo el Estado capitalista moderno ha ensayado a lo largo de la historia diferentes respuestas a la cuestión social, a través de políticas sociales que buscan atender a los problemas sociales que en cada momento son, justamente, expresión o manifestación de esa contradicción radical e irresoluble del orden social capitalista, que es la cuestión social. Es en ese entramado en el que, a comienzos del siglo XX, va a institucionalizarse y desarrollarse como profesión el Trabajo Social, centralmente ligado al conjunto de respuestas asistenciales del Estado o, parafraseando a Robert Castel, al organigrama de lo social-asistencial.

2.c) ¿Desde qué enfoques teórico-epistemológicos se analiza la asistencia social?, ¿cómo se concibe la asistencia social?, ¿a qué autor/xs se alude?

Aquí pueden reconocerse tres grandes núcleos de abordaje de “lo asistencial”:

- Uno vinculado a la reconstrucción historiográfica: en algunos programas se alude a “la asistencia” como una etapa dentro de una cronología que caracterizaría la modalidad de organización de las intervenciones del Estado sobre la cuestión social, por ejemplo:

“Caridad, filantropía, asistencia social, mutualismo”, (Política Social - UBA).

“El largo camino de la asistencia a la inclusión”, (Fundamentos e Historia del Trabajo Social II - UBA).

“Estrategias de intervención social: confesional, filantrópica, higienismo y protección estatal”, (Teoría de la intervención y Trabajo Social - UNC).

“Caridad, filantropía y asistencia pública”, (Política Social - UNL).

“Higienismo, asistencia y ayuda social”, (Teoría de la Intervención I - UNSJ).

En otros, se superpone y/o confunde la historia de la Asistencia como parte del conjunto de políticas sociales desplegadas por el Estado, con la de la profesión, por ejemplo:

“Formas asistenciales que precedieron al Trabajo Social”, (Fundamentos e Historia del Trabajo Social I - UBA).

“La configuración de la intervención asistencial como práctica profesionalizada en Argentina”, (Fundamentos e Historia del Trabajo Social II - UBA).

“Cuestión social y racionalización de la asistencia social”, (Historia del Trabajo Social - UNLA).

“Antecedentes históricos del Trabajo Social: caridad, filantropía y beneficencia”, (Historia del Trabajo Social - UNLA).

“Etapas del Trabajo Social: asistencia social, servicio social y trabajo social”, (Introducción al Trabajo Social - UNLaR).

- Un segundo núcleo, plantea a la asistencia como dimensión, sector, nivel o incluso función, a veces de la política social, a veces de la propia intervención profesional, por ejemplo:

“Los tres grandes campos de la política social: seguridad social, bienes y servicios y asistencia social”, (Política Social - UNCu).

“Funciones del Trabajo Social: asistencia, gestión y educación”, (Trabajo Social V - UNLP).

“Disputas por el campo asistencial”, (Historia del Trabajo Social - UNLA).

“El papel estratégico de los asistentes sociales en la implementación de políticas sociales asistenciales”, (Historia del Trabajo Social - UNLA).

“Distintas concepciones: universales y focalizadas, de asistencia y de promoción social”, (Estado y políticas públicas - UNLA).

“Conceptualización de la protección social, seguridad social y asistencia social como objeto de la política social”, (Políticas Sociales - UNLA).

“Protección social, seguridad social y asistencia social como dimensiones teóricas del objetivo de la política social”, (Políticas Sociales - UNLA).

“Modelos de regulación de la cuestión social. Filantropía, asistencialismo, promoción social y desarrollo social”, (Ciudadanía y Nueva Cuestión Social - UNSJ).

“Paradigmas de asistencia y promoción”, (Intervención Social y Abordaje Territorial - UNMdP).

- Por último, un tercer núcleo muestra total coincidencia con los hallazgos del plan de trabajo 2017, confirmando que la problematización sobre lo asistencial se encuentra íntimamente ligada al problema de la pobreza y al del trabajo, por ejemplo:

“El vínculo asistencial como constitutivo de la definición de pobreza”, (Problemas Sociales Argentino - UBA).

“Trabajo y pobreza y política social en la Argentina: las políticas asistenciales y la seguridad social”, (Política Social - UBA).

Un dato destacable, con respecto a nuestros intereses de investigación, es la tematización de la Asistencia Social en términos de derecho social, en uno de los 68 programas relevados: “La seguridad social y la asistencia social como derecho. Estrategias de intervención asistenciales, preventivas y promocionales”, (Política Social - UBA).

En cuanto a lxs autorxs seleccionadxs, la recurrencia es absoluta, ya que en la totalidad de los programas aparecen al menos tres de entre lxs siguientes (se exponen en orden de reiteración, de mayor a menor):

GRASSI, E. (2003). Política y problemas sociales. La otra década infame. Espacio. Buenos Aires.

DANANI, C. y HINTZE, S. (2014). Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina. UNGS. Buenos Aires.

TENTI FANFANI, E. (1989). Estado y Pobreza. Estrategias Típicas de intervención C.E.A.L. Buenos Aires.

ALAYON, N. (2008). Asistencia y Asistencialismo. ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza? Lumen-Hvmanitas. Buenos Aires.

KRMPOTIC, C. (2005). La Conferencia nacional de Asistencia Social de 1933. Los debates en torno al progreso, la pobreza y la intervención estatal. En: FERNÁNDEZ SOTO, S.

El Trabajo Social y la cuestión social. Espacio. Buenos Aires.

ARIAS, A. (2012). Pobreza y modelos de Intervención. Aportes para la superación del modelo de Asistencia y promoción. Espacio. Buenos Aires.

KRMPOTIC, C. (2016). La protección social sin Estado. De la hospitalidad a la asistencia social. Espacio. Buenos Aires.

ANDRENACCI, Luciano; “Algunas Reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea, en “Cuestión social, política social en el Gran Buenos Aires “, Ediciones al Margen, Bs.As. 2002.

ROCA, E., GOLBERT, L. y LANARI, M. E. (2012). ¿Piso o sistema integral de protección social? Una mirada desde la experiencia argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.

CLEMENTE, A. (2010). Necesidades Sociales y Programas Alimentarios. Espacio. Buenos Aires.

MIRANDA ARANDA, M. (2003). De la caridad a la ciencia. Espacio. Buenos Aires.

MORENO, J. (2009). Éramos tan pobres... De la caridad colonial a la Fundación Eva Perón. Sudamericana. Buenos Aires.

Desde distintos marcos disciplinares y con enfoques ya sea sociológicos o historiográficos, el conjunto de textos tematiza en clave de epistemologías críticas la noción de cuestión social y analiza sus diferentes problematizaciones y alternativas de tratamiento que los Estados territoriales occidentales modernos han ensayado durante los siglos XX y XXI. Asimismo, la mayoría se detiene en el análisis de “lo asistencial”, tanto como modelo de intervención, campo de intervención o dimensión de la política social. A este *corpus* cabe agregar la inclusión de bibliografía sobre política de asistencia social *strictu sensu*, en los programas de 6 de las 68 asignaturas observadas (se expo-

nen en orden alfabético):

GARMA, M. E. y ZAMPANI, R. (2016). Las ayudas sociales en los procesos de intervención profesional en el marco de las Políticas Asistenciales del siglo XXI. Revista Debate Público. Año 6. N° 12. UBA.

GENOLET, A. (2004). La problemática de la asistencia social en un contexto de cambios (de la crisis del 30 al fin de la guerra). La experiencia de la Escuela de Asistentes Sociales en Santa Fe. Seminario Internacional. Maestría en Trabajo Social. Paraná. Entre Ríos.

LOGIUDICE, Ana (2010). La política social asistencial 2001-2009: Entre la economía social y la gerencia neoliberal. VI Jornadas de Sociología Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UNLP. La Plata.

LOGIUDICE, A. (2017). La política social asistencial argentina y el nuevo escenario político. Las incipientes transformaciones del gobierno de Cambiemos. IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo.

Reflexiones Finales

La intención de este artículo fue mostrar los resultados de un relevamiento sobre cómo estamos pensando y qué estamos diciendo sobre la Asistencia Social en el campo disciplinar, por un lado, y qué estamos enseñando y aprendiendo, por el otro.

Los resultados de ambos núcleos de indagación nos devuelven como pregunta: ¿por qué no pensar, inventar, proponer un subsistema específico de Asistencia Social diferente a las prestaciones no contributivas del subsistema de seguridad social? ¿Por qué no pensar concretamente en la Asistencia Social como derecho social? La Asistencia Social como derecho social implica, primero, superar la comprobación de medios

o el mérito y, luego, clarificar las prestaciones o servicios, a quién le competen, cómo y dónde se ofrecen, cómo se financian, cuáles son los criterios de acceso y permanencia, cuáles son los canales de exigibilidad, etc.

En este punto, quisiera insistir en dos cuestiones que hace tiempo venimos discutiendo con colegas de distintas unidades académicas. La primera es si podemos empezar a deslindar, al menos teóricamente, la Asistencia Social tanto de la categoría Trabajo como de la categoría Pobreza (Campana & Servio, 2017):

- respecto de la cuestión del trabajo, deslindarla del esquema del seguro y retirarla del campo de la Seguridad Social, que termina por distinguir “ciudadanxs aportantes” y “asistidxs que no contribuyeron”. Aunque interdependientes, ambas son subsistemas de diferente naturaleza;
- respecto de la cuestión de la pobreza, deslindarla del estigma que se asocia y se replica por propiedad transitiva a la Asistencia Social, en tanto se concibe como conjunto aleatorio de prestaciones para pobres. Cabría preguntarse si el típico calificativo de “residual” que históricamente ha recibido la política de asistencia, se debe a sus endeble condiciones institucionales y presupuestarias o más bien al hecho de que se dirige a la población considerada residuo social, sobrante, espectro, parásito.

El otro punto que quisiera recolocar en el centro de la discusión es el siguiente: ¿cuál es el objeto de la Asistencia Social? En este sentido, la idea de función asistencial es muy potente y creo que una llave teórica central para pensarla en la contemporaneidad es explorar la categoría precariedad, acuñada y desarrollada por Judith Butler, Isabel Lorey, Gayatri Spivack, entre otrxs.

Creo que en el contexto actual es fundamental y estratégico clarificar los términos del debate en torno a la dimensión asistencial de la intervención del Trabajo Social, constitutiva de nuestra especificidad disciplinar. Creo que urge identificar

propuestas sobre políticas de asistencia social y los principales problemas y desafíos del sistema de protección social público-estatal argentino. Y creo que debemos aprovechar los -afortunadamente- muchos espacios de intercambio y debate disciplinar para hacerlo.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR HENDRIKSON, M. (2010). “La huella de la beneficencia en los Servicios Sociales”. *Zerbitzuan*, nro. 48. Barcelona.
- ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S. (2015). “Estrategias contra la pobreza, discurso del desarrollo humano y nuevas focopolíticas: de las políticas territoriales a los derechos de pobres”. *Revista Escenarios*, nro. 23 (pp.9-29). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- ANDRENACCI, L. (2009). “Notas acerca de la política asistencial en AL”. *Cátedra Paralela*, nro. 6 (pp.7-29). Rosario: UNR Editora.
- BARÁIBAR RIBERO, X. (2012). “Programas de Transferencia Condicionada y superación de la pobreza”. *Revista Escenarios*, nro. 18 (pp.59-66). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- CAMPANA, M. & SERVIO, M. (2017). La oportunidad (¿perdida?) de superar a Bismarck y Beveridge. En: Campana & Giavedoni (comps.). *Estado, gobierno y gubernamentalidad. Neoliberalismo y Estado de excepción en Nuestramérica*. Rosario: PEGUES (Serie Congresos). E-book.
- CARBALLEDA, A. & MAIER, B. (2011). “La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Las Políticas Sociales y la recuperación de la centralidad del Estado”. *Margen*, nro. 63. Buenos Aires.
- CARCEDO, J. (2014). “Los organismos internacionales y su influencia en las políticas públicas: un acercamiento al accionar del Banco Mundial en la reducción de la pobreza”. *Plaza Pública*, nro. 12 (pp.129-157). Tandil: UNICEN.
- CARRIZO, K. (2013). “Representaciones Sociales sobre la imple-

- mentación de la Asignación Universal por Hijo en las familias y docentes de la comunidad educativa del J.I.N N°8 (Jardines de infantes nuclearizados)". *Margen*, nro. 69. Buenos Aires.
- CLEMENTE, A. (2011a). "Notas sobre las tensiones en el cambio de paradigma de las políticas de asistencia directa". *Debate Público*, nro. 1 (pp.63-68). UBA.
- GARMA, M. & CASTRO ROJAS, I. (2013). "La gestión de la política de asistencia y promoción social en Rosario (2003-2011)". *Cátedra Paralela*, nro. 10 (pp.174-201). Rosario: UNR Editora.
- GRASSI, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la Sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- HINTZE, S. (2015). "La Asignación Universal por Hijo en el marco de la política y la seguridad social en Argentina". *Debate Público*, nro. 9 (pp.57-68). UBA.
- HORNES, M. (2013). "Los programas de transferencias monetarias condicionadas. Una aproximación desde la socio-anthropología económica". *Debate Público*, nro. 5 (pp.103-112). UBA.
- _____ (2015). "Transferencias monetarias condicionadas: reflexiones sobre las políticas sociales y los significados del dinero". *Revista Escenarios*, nro. 22 (pp.45-54). Buenos Aires, Espacio.
- KAEN, C. (2009). "Pobreza, producción y circulación de sentido en el campo de las ciencias sociales". *Margen*, nro. 54. Buenos Aires.
- _____ (2012). "Discurso de la pobreza en el campo académico y estigmas construidos". *Margen*, nro. 65. Buenos Aires.
- LOGIÚDICE, A. (2009). "La asistencia social en la Posconvertibilidad. ¿Cambio de paradigma? Algunas consideraciones a partir de los programas locales y nacionales implementados en la Ciudad de Buenos Aires". *Margen*, nro. 54. Buenos Aires.
- MOGUILLANSKY, M. (2015). "¿Derecho, plan, subsidio? La representación mediática de la Asignación Universal por Hijo en Argentina". *Debate Público*, nro. 10 (pp.131-144). UBA.
- PAUTASSI, L. (2012). "Desigualdad revisitada: vulnerabilidad,

- protección y derechos”. *Revista Escenarios*, nro. 18 (pp.17-27). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- _____ (2015). “Políticas sociales en América Latina: nuevos consensos, viejas dinámicas”. *Revista Escenarios*, nro. 22 (pp.9-19). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- PIÑERO, F. Y FERNÁNDEZ, E. (2014). “La política social en la actualidad latinoamericana: ¿hacia una política asistencial pos-neoliberal? Un análisis de las Transferencias Monetarias Condicionadas”. *Cátedra Paralela*, nro. (pp.50-77). Rosario: UNR Editora.
- ROCA, E. (2011). “Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares”. *Debate Público*, nro. 1 (pp.29-43). UBA.
- SALA, B. (2015). “La recomposición del sistema de protección social. Reflexiones en relación con la intervención social del Estado en el contexto pos neoliberal”. *Cátedra Paralela*, nro. 12 (pp.143-163). Rosario: UNR Editora.
- SEIFFER, T. (2013). “Cuestión social, políticas públicas e intervención del Trabajo Social”. *Plaza Pública*, nro. 9 (pp.93-104). Tandil: UNICEN.
- STRACHNOY, M. (2011). “Asignación Universal por Hijo para Protección Social y nuevo régimen de asignaciones familiares: un análisis comparativo de los casos de Argentina y Uruguay”. *Cátedra Paralela*, nro. 8 (pp.111-128). Rosario: UNR Editora.
- _____ (2015). “¿Para qué y por qué se implementan las condicionalidades en la Política Social Argentina? Un análisis de las experiencias del Ingreso de Desarrollo Humano, el Programa Familias por la Inclusión Social y la Asignación Universal por Hijo”. *Debate Público*, nro. 9 (pp.127-140). UBA.

Los fundamentos de la política social desde los aportes de la crítica de la economía política

Tamara Seiffer¹

Está claro que no existe el Trabajo Social sin políticas sociales. El desarrollo histórico de nuestra profesión se explica por la intervención del Estado en el proceso de reproducción social mediante acciones que se dirigen de manera directa a las condiciones de la vida de distintas fracciones de la clase obrera², a través de la provisión de bienes y servicios o transferencias dinerarias de manera directa.

En este capítulo busco presentar los elementos que considero necesarios para dar cuenta de los fundamentos de la

1 Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con asiento en el Departamento de Economía y Administración de la Universidad de Quilmes. Docente en las materias Historia y Fundamentos del Trabajo Social I y II y Sociología II en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y de la materia Fundamentos del Trabajo Social y Problemas Contemporáneos en la Maestría en Trabajo Social de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

2 Reconozco como obreres a todes quienes solo tienen para ofrecer su fuerza de trabajo como mercancía, sea que la estén vendiendo o no.

política social, es decir, de aquellos que explican su surgimiento y desarrollo, a partir de los aportes realizados por la Crítica de la Economía Política iniciada por Marx y continuados en Argentina por los miembros del Centro para la Investigación como Crítica Práctica³.

Así como utilizo algunas obras de Marx, principalmente *El Capital*, como guía,⁴ espero que este recorrido resulte potente en el mismo sentido para que otros colegas enfrenten por sí mismos el reconocimiento de las determinaciones generales de las políticas sociales y el conocimiento de sus formas más concretas para organizar su acción con conocimiento de causa.

El ser social

Lo primero que debemos responder para abordar los fundamentos de la política social es en qué forma se organiza la sociedad en que vivimos.

La sociedad no es un ente supraindividual como aparece en algunas teorías sociales clásicas que tienen su anclaje en Durkheim, pero tampoco es la sumatoria de las acciones individuales, como puede aparecer en quienes siguen los desarrollos de Weber. Es el conjunto de relaciones sociales que los seres humanos establecemos entre nosotros.⁵ La sociedad no es otra cosa que los vínculos que establecemos para organizar nuestro proceso de vida social. Entonces debemos inmediata-

3 Para ver el programa y producción del CICP, ver <https://cicpint.org/es/inicio/>

4 No busco usar *El Capital* como teoría, ni como principios, ni postulados, sino como una guía para la acción. No se trata de un libro de economía como suele pensarse, sino de un libro sobre la forma en que los seres humanos organizamos nuestra vida en este momento histórico y, por tanto, es sobre todo un libro sobre la conciencia. *El Capital* es una forma objetivada, es decir, escrita, aprehensible por otros, de la conciencia que se reconoce como enajenada en el capital (Iñigo Carrera, 2007).

5 “Feuerbach resuelve la esencia religiosa en la esencia humana. Pero la esencia humana no es algo abstracto e inmanente a cada individuo. Es, en realidad, el conjunto de las relaciones sociales” (Marx, 1968: 667).

mente preguntarnos qué es la vida social, qué es lo que los seres humanos somos.

Los seres humanos nos diferenciamos de los animales porque trabajamos. Lo propiamente humano es el trabajo, la transformación del medio en uno para nosotros mismos, para nuestro consumo, para las satisfacciones de nuestras necesidades. Y lo hacemos precisamente a través del trabajo. Nuestra característica es la capacidad para producir conscientemente valores de uso aptos para nuestro consumo. Un León, si tiene hambre, se arroja a su presa, nosotros no hacemos eso. Los seres humanos transformamos conscientemente la naturaleza en algo que sea alimento para nosotros. Hacemos una transformación del medio y la forma en que realizamos esa transformación está determinada históricamente. Eso nos transforma en animales históricos, con capacidad de hacer historia.⁶

Al transformar el medio nos transformamos a nosotros mismos.⁷ Producimos nuestra vida a través del trabajo, de manera sintética podríamos decir: somos lo que producimos. Y producimos estableciendo relaciones con otros, o sea, los seres humanos somos seres sociales. Esa capacidad que tenemos, que es lo que reconocemos bajo el nombre de fuerzas productivas del trabajo, es un atributo que tenemos como especie. No es algo que poseemos como individuos aislados, sino como

6 “Cada generación humana es, al menos hasta ahora, el producto del proceso natural de reproducción biológica de la generación que la precede. Pero cada generación humana parte en el desarrollo de su vida natural de un mundo que ha sido transformado por el trabajo de la generación anterior. Por lo tanto, en su determinación como género humano, cada generación es el producto del trabajo de la anterior, o sea, de la acción que ésta ha regido consciente y voluntariamente. Puesta del derecho, mediante su trabajo, cada generación humana produce consciente y voluntariamente a la generación que le sigue. Por lo tanto, en su devenir, el género humano es el sujeto que produce su propia historia. Y, más estrictamente, es el único sujeto que tiene historia” (Iñigo Carrera, 2019).

7 “El hambre es hambre, pero el hambre que se satisface con carne guisada, comida con cuchillo y tenedor, es un hambre muy distinta del que devora carne cruda con ayuda de manos, uñas y dientes. No es únicamente el objeto de consumo, sino también el modo de consumo, lo que la producción produce no sólo objetiva sino también subjetivamente” (Marx, 1973b: 12).

conjunto, como una unidad. Y la realización de esa capacidad implica inmediatamente el establecimiento de relaciones sociales que organizan ese trabajo. Es decir, los seres humanos no podemos trabajar, no podemos transformar el medio de manera consciente para apropiárnoslo y satisfacer nuestras necesidades, sin establecer vínculos entre nosotros. Entonces, el trabajo que la sociedad realiza se organiza bajo determinadas relaciones, eso que llamamos relaciones sociales de producción.⁸

Lo que distingue a una sociedad de otra es el conjunto de esas relaciones. No existe sociedad en abstracto por qué no existen relaciones, vínculos, en abstracto. Cuando hablamos de una sociedad nos referimos a la forma específica en que se establecen esas relaciones en un momento histórico determinado.⁹ En esas relaciones se encuentra el fundamento de la sociedad pues no hay nada en la naturaleza de las cosas que las explique en sí.¹⁰ Partiendo de las formas concretas tenemos que encontrar las determinaciones generales, y entonces poder organizar esas formas concretas bajo la forma del pensamiento. Se trata de aprehender el concreto, ordenarlo, una vez que uno ya conoce las determinaciones generales.¹¹ Cuando deci-

8 “En la producción social de su vida, los hombres establecen determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción que corresponden a una determinada fase de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales” (Marx, 1973a: 8).

9 “Por eso cuando se habla de producción, se está hablando siempre de producción en un estadio determinado del desarrollo social, de la producción de individuos en sociedad” (Marx, 1973b: 5).

10 “Un negro es un negro. Sólo bajo determinadas condiciones se convierte en *esclavo*. Una máquina de hilar algodón es una máquina de hilar algodón. Sólo bajo determinadas condiciones se convierte en capital. Desgajada de esas condiciones, la máquina dista tanto de ser capital como dista el oro, en sí y para sí, de ser dinero y el azúcar de ser el precio del azúcar... El capital es una relación social de producción. Es una *relación histórica de producción*” (Marx, 2000: 957).

11 “Parece justo comenzar por lo real y lo concreto, por el supuesto efectivo: así, por ej., en la economía, por la población que es la base y el sujeto del acto social de la producción en su conjunto. Sin embargo, si se examina con mayor atención, esto se revela como falso. La población es una abstracción si de lado, p. ej., las clases de que se compone. Estas clases son, a su vez, una palabra fuera

mos que hay que abordar la totalidad no significa conocer todas las formas concretas. Si lo específicamente humano es la apropiación del medio en uno para sí de manera consciente, la clave para entender las distintas formas concretas está en la forma en que los seres humanos organizamos nuestro proceso de vida social a través del trabajo.

Para reproducir la vida, cualquier sociedad debe resolver en primer término de qué forma se va a asignar la capacidad total de trabajo de la que dispone y la forma en que se va a asignar el producto social. Esto es qué tipo de trabajo va a realizar cada miembro de la sociedad y qué va a consumir cada uno. Por eso, para entender los fundamentos de la política social, debemos respondernos de qué modo se organizan el trabajo y el consumo en esta sociedad, cuáles son sus relaciones sociales de producción o lo que llamamos comúnmente su modo de producción.

Cuando nos referimos a la forma en que se organiza el trabajo de la sociedad en un determinado momento, al modo de producción, estamos hablando de la unidad de nuestro ser social, de lo que somos los seres humanos en esta sociedad. Porque, como decía antes, no hay sociedades en abstracto. Entonces ¿qué somos los seres humanos hoy? ¿Cómo organizamos nuestro proceso de producción y consumo?

si desconozco los elementos sobre los cuales reposan [...] Si comenzara, pues, por la población, tendría una representación caótica del conjunto y, precisando cada vez más, llegaría analíticamente a conceptos cada vez más simples: de lo concreto representado llegaría a abstracciones cada vez más sutiles hasta alcanzar las determinaciones más simples. Llegado este punto, habría que reemprender el viaje de retorno, hasta dar de nuevo con la población, pero esta vez no tendría una representación caótica de un conjunto, sino una rica totalidad con múltiples determinaciones y relaciones [...] Este último es, manifiestamente, el método científico correcto. Lo concreto es concreto porque es la síntesis de múltiples determinaciones, por lo tanto, unidad de lo diverso. Aparece en el pensamiento como proceso de síntesis, como resultado, no como punto de partida, aunque sea el verdadero punto de partida y, en consecuencia, el punto de partida también de la intuición y de la representación. [Siguiendo este método] las determinaciones abstractas conducen a la reproducción de lo concreto por el camino del pensamiento” (Marx, 1973b: 21).

La sociedad capitalista

Como sabemos vivimos en una sociedad organizada de manera capitalista. El capitalismo es el modo de producción, la forma en la que producimos nuestra vida. ¿Pero sabemos de qué hablamos cuando decimos que vivimos en una sociedad capitalista? ¿Qué es lo específico de esta forma de organización del trabajo y el consumo de la vida humana?

El conocimiento dialéctico busca reconocer la potencialidad que portamos en nuestra persona respecto de la potencialidad del objeto que enfrentamos. Si queremos explicar las políticas sociales tenemos que conocer el modo de producción capitalista, el modo en que organizamos los seres humanos nuestro proceso de vida social hoy porque es en esta sociedad en particular donde surgen y se desarrollan.

Para entenderlo, debemos remontarnos a la forma más simple que toma el producto del trabajo en esta sociedad: la mercancía.¹² No del concepto, sino de la mercancía tal cual existe.¹³ En tanto vamos a partir de un concreto, podemos hacer el recorrido por nosotros mismos. Por ejemplo, tomemos el caso de una lapicera. Es un objeto exterior que, en función de sus cualidades, puede satisfacer una necesidad humana.¹⁴ En ese sentido es un valor de uso, algo para el consumo humano. Es su utilidad lo que la convierte en un valor de uso. Su capacidad de satisfacer la necesidad humana de objetivar el pensamiento

12 “La riqueza de las sociedades en las que domina el modo de producción capitalista se presenta como un enorme cúmulo de mercancías, y la mercancía individual como la forma elemental de esa riqueza. Nuestra investigación, por consiguiente, se inicia con el análisis de la mercancía” (Marx, 1999: 43).

13 “... yo no arranco de ‘conceptos’, y por tanto tampoco del ‘concepto de valor’, razón por la cual no tengo por qué ‘dividir’ en modo alguno este ‘concepto’. De donde arranco es de la forma social más simple en que toma cuerpo el producto del trabajo en la sociedad actual, que es la ‘mercancía’” (Marx, 1982: 48).

14 “La mercancía es, en primer lugar, un objeto exterior, una cosa que merced a sus propiedades satisface necesidades humanas del tipo que fueran. La naturaleza de esas necesidades, el que se originen, por ejemplo, en el estómago o en la fantasía, en nada modifica el problema” (Marx, 1999: 43).

en un papel está condicionada por las propiedades naturales de su cuerpo, no existen por fuera de ella. No cualquier cosa puede satisfacer esa necesidad y no puedo satisfacer cualquier tipo de necesidad con una lapicera. Su capacidad se realiza a través de su consumo, si no puede ser apropiada y usada, no puede satisfacer una necesidad. En toda forma de sociedad, bajo cualquier tipo de relaciones sociales, las cosas tienen un valor de uso para nosotros.¹⁵

Pero en esta sociedad en particular, bajo las relaciones sociales imperantes, los valores de uso son al mismo tiempo portadores de otra potencia, que es la de ser cambiables. Tienen valor de cambio. Además de satisfacer necesidades se presentan en una proporción que puede cambiarse por otra cosa. Por ejemplo, nuestra lapicera puede intercambiarse por diez caramelos. Se pueden intercambiar por un cuanto, según determinadas magnitudes, pero no en función de la materialidad del cuerpo de ambas mercancías, sino en virtud de otra cosa que las pone en una relación de equivalencia. En esta sociedad bien podemos decir que un bolígrafo es igual a cuatro caramelos, algo que en términos de su capacidad para satisfacer necesidades no tiene sentido porque si quiero escribir y no tengo una lapicera no me resuelve tener cuatro caramelos. Entonces, es claro que no es una equivalencia en cuanto valores de uso, sino respecto de otra cosa. ¿Qué es esa otra cosa que tienen? Lo que encuentra Marx es que hubo una acción que transformó a estas cosas en valores de uso y esa acción es el trabajo que realizaron otros seres humanos para realizarlos. Pero es en su cualidad de trabajos concretos sólo le pusieron a la lapicera y a los caramelos su utilidad. Tiene que haber algo que me explique aún su capacidad de cambio, pues es claro que si las puedo equiparar es porque tienen que tener algún común.¹⁶

15 “El valor de uso se efectiviza únicamente en el uso o en el consumo. Los valores de uso constituyen el contenido material de la riqueza, sea cual fuera la forma social de esta” (Marx, 1999: 44).

16 En términos de la física si yo puedo decir que algo pesa 1 kilo y otra cosa pesa 200 gramos, es porque hay una propiedad común que tienen los cuerpos para que los pueda

¿Qué es eso que tienen en común las mercancías que las hace equiparables? Son producto de trabajos totalmente diferentes, pero abstrayendo sus formas concretas, ambas son productos del trabajo, trabajo abstracto, trabajo humano en general.¹⁷ Más allá de la forma específica de realizar lapiceras y caramelos, todas son formas de trabajo y ambas son solidificaciones, materialización, de trabajo humano, de “mera gelatina de trabajo”.¹⁸ Ahora tenemos que esa unidad de la mercancía de ser de valor de uso y de cambio, se expresa en la dualidad del trabajo que las realiza, de ser trabajo concreto y expresión de trabajo humano en general. Estas mercancías pueden entrar en esta relación de cambio porque tienen una sustancia común, pero aún queda por explicar por qué entran en relación. El trabajo abstracto es algo común a la producción de cualquier tipo de valor de uso. En toda sociedad realizar un trabajo tiene una forma concreta. Si me abstraigo de la forma concreta tengo trabajo abstracto, trabajo humano general. Eso es, como decíamos al principio, lo propio del ser humano. Cuando decimos que lo propio de los seres humanos es el trabajo, hablamos del trabajo en general, más allá de sus formas concretas, aunque solo exista bajo formas concretas. Pero, a diferencia de otras formas de organización social, en la sociedad capitalista los productores realizamos nuestro trabajo de manera privada e independiente unos de otros. Lo específico del modo de produc-

comparar en términos de su peso. Si no existiera eso no podrían ser comparables.

- 17 Así como hay quienes explican a la sociedad capitalista por el predominio del egoísmo, otros dicen que se trata de un sistema de explotación y hay quienes plantean que lo específico es el trabajo abstracto. Esta última se trata de una corriente de pensamiento con mucho peso en nuestro país dentro de lo que se conoce como el Trabajo Social Crítico en colegas que siguen los aportes de Rubin a partir de la obra de J.P. Netto. Para ver cómo aparece el problema en distintos autores de la teoría social, recomiendo la obra de Iñigo Carrera (2007).
- 18 “Si se prescinde del carácter determinado de la actividad productiva y por tanto del carácter útil del trabajo, lo que subsiste de éste es el ser un *gasto de fuerza de trabajo humana*. Aunque actividades productivas cualitativamente diferentes, el trabajo del sastre y el del tejedor son ambos gastos productivos del cerebro, músculo, nervio, mano, etc. *humanos*, y en este sentido uno y otro son *trabajo humano*” (Marx, 1999: 54).

ción capitalista entonces es que el trabajo se realiza de manera privada.¹⁹ Quien produjo la lapicera no tiene ningún vínculo social directo con quien produjo los caramelos, no se conocen y no saben si lo que están produciendo es algo que el otro necesita. Es en el espacio del intercambio, en el mercado, en donde estos sujetos se van a poner en relación a partir del producto de sus respectivos trabajos. La relación que establecemos unos con otros está mediada por las mercancías que poseemos. Cuando el trabajo que realizamos para satisfacer necesidades humanas toma la forma de privado, de trabajos autónomos, recíprocamente independientes entre sí, a estos valores de uso se les adhiere una sustancia social que es el valor.²⁰

Entonces, las mercancías tienen valor no por sus propiedades naturales que les permiten satisfacer ciertas necesidades, sino por determinaciones sociales. El valor es la sustancia que se le adhiere a los valores de uso cuando se realizan de manera privada. Si bien hay trabajo en toda forma de sociedad, solo en la capitalista éste se expresa bajo la forma del valor, como un atributo portado en los productos del trabajo que los hace cambiables.

Es decir, el valor es una relación social. En la medida en que producimos de manera privada e independiente unos de otros, es que nos relacionamos a través del producto de nuestro trabajo que toma la forma de mercancía, como unidad de valor de uso y valor. La mercancía es la forma más simple en que aparece el producto del trabajo realizado de manera privada. La magnitud del valor que da lugar a la relación cuantitativa que se expresa en el cambio, está dada por el tiempo de

19 “Solo los productos de *trabajos privados* autónomos, *recíprocamente independientes*, se enfrentan entre sí como mercancías” (Marx, 1999: 52). Los autores que plantean que lo específico del modo de producción capitalista es el trabajo abstracto no diferencian la sustancia del valor: el trabajo abstracto necesario contenido en ellas, de la determinación del valor: el trabajo privado.

20 “En contradicción directa con la objetividad sensorialmente grosera del cuerpo de las mercancías, ni un solo átomo de sustancia natural forma parte de su objetividad en cuanto valores” (Marx, 1999: 58).

trabajo socialmente necesario contenido en ellas.²¹

Las relaciones sociales aparecen como relaciones entre los productos del trabajo, pues son éstos los que tienen la potestad de organizar la producción y el consumo social cuando el trabajo se realiza de manera privada. Las relaciones sociales entre seres humanos se presentan como relaciones entre los objetos al margen de los seres humanos.²² Esto es el fetichismo de la mercancía. En esta sociedad la organización de la división del trabajo social no se efectúa a través de relaciones directas entre las personas, sino a través del intercambio de mercancías. La mercancía es esta relación social, una relación social cosificada. Es una forma exteriorizada y objetivada de conciencia por medio de la cual los productores de mercancías organizamos la producción social. En discusión con lo que se plantea sobre Marx y la subjetividad, la mercancía no puede existir sin la mediación de esta forma particular de la conciencia.²³

En las sociedades capitalistas entonces, el proceso de trabajo asume el doble carácter de producción de valores de uso y de relaciones sociales materializadas en ellos. Esto es de producción de valores, de producción de mercancías. La pro-

21 “Por ello, si en lo que se refiere al *valor de uso* el trabajo contenido en la mercancía sólo cuenta *cualitativamente*, en lo que tiene que ver con la magnitud de valor, cuenta sólo cuantitativamente, una vez que ese trabajo se haya reducido a la condición de trabajo humano sin más cualidad que ésta. Allí, se trataba del *cómo* y de *qué* del trabajo, aquí del *cuánto*, de su duración. Como la magnitud de valor de una mercancía sólo representa la cantidad de trabajo en ella contenido, las mercancías, en cierta proporción, serán siempre, necesariamente, valores iguales [...] El mismo trabajo, pues, por más que cambie la fuerza productiva, rinde siempre la *misma magnitud de valor* en los *mismos espacios de tiempo*” (Marx, 1999: 56-57).

22 “Lo misterioso de la forma mercantil consiste sencillamente, pues, en la que misma refleja ante los hombres el carácter social de su propio trabajo como caracteres objetivos inherentes a los productos del trabajo, como propiedades sociales naturales de dichas cosas, y, por ende, en que también refleja la relación social que media entre los productores y el trabajo global, como una relación social entre los objetos, existente al margen de los productores” (Marx, 1999: 88).

23 El fetichismo no es una falsa conciencia acerca de una objetividad social ya constituida, sino la forma de establecimiento de dicha objetividad. Actuamos representando el mundo de las mercancías y no podemos no hacerlo.

ducción de valores de uso es condición para la producción de valor, pero la satisfacción de necesidades no es el fin de la producción, sino apenas un medio para la valorización.

En la sociedad capitalista somos libres, no estamos atados a relaciones de dependencia personal, como sí sucede en el esclavismo o en las sociedades feudales, porque estamos enajenados en el producto de nuestro trabajo.²⁴ Lo propio del modo de producción capitalista es la destrucción de esas relaciones de dependencia personal.²⁵ Al estar liberados de esas relaciones de dependencia personal el producto de nuestro trabajo tiene la potestad de decidir cómo se asigna la capacidad total del trabajo y del consumo de la sociedad. En esta sociedad la libertad aparece naturalizada, como si los seres humanos fuéramos libres por naturaleza.²⁶ Pero la libertad es un atributo social, es una relación social que surge precisamente del hecho de que estemos enajenados en el producto de nuestro trabajo. Somos libres porque le damos la potestad al producto de nuestro trabajo de ponernos en relación. Nos

24 En modos de organización anteriores, la asignación de la capacidad total de trabajo a cada individuo bajo sus distintas formas se resolvía de manera general a través de relaciones de dependencia personal. Por ejemplo, en una sociedad esclavista, a través de la subordinación directa de los esclavos con su amo. El esclavista le ordena a sus esclavos qué deben hacer de manera directa o delegando esta actividad en otros que lo hacen en su nombre. Los esclavos reconocen que deben someter su voluntad a la organización del amo (y el que no lo hace será castigado con golpes o con la muerte). En una sociedad feudal que tributa en especie, el siervo (o mejor dicho: la familia campesina) asigna su capacidad de trabajo de forma de reproducir su vida y de entregar una parte de la producción como tributo a su señor al que se encuentra sometido de manera directa por relaciones de vasallaje. En ambas sociedades las relaciones sociales de interdependencia y subordinación se manifiestan como atributos inherentes por naturaleza a las personas involucradas. Los esclavos no son considerados personas si quiera y el lugar de señores feudales y siervos está dado por la gracia de dios.

25 Sobre el proceso histórico de disolución de las relaciones de dependencia personal que, a su vez, como veremos, implicó la expropiación violenta a los campesinos de sus medios de producción y de vida, y, por tanto, su conversión en individuos doblemente libres, ver Marx, 2000: 891-954.

26 Incluso el marxismo suele caer en esta inversión al plantear la libertad como un atributo natural del cual habríamos sido despojados.

relacionamos indirectamente a través de las cosas y no por medio de relaciones personales directas.

La circulación de mercancías es el punto de partida del capital. Es hora de preguntarnos de qué manera el capital deviene la relación social general.

La compra-venta de la fuerza de trabajo y el consumo obrero

Como todos sabemos, generalmente, no se intercambian mercancías de manera directa. En nuestro ejemplo, no intercambiamos la lapicera por los caramelos, sino mediante el dinero. Quien produce lapiceras obtiene un dinero al venderlas y con eso puede comprar caramelos. A su vez, con ese dinero quien produce caramelos puede adquirir lapiceras u otras mercancías.

El mundo de las mercancías separa una de ellas en quien deposita la cualidad de representar el valor de las demás. El dinero es el espejo en donde todas las mercancías van a reflejar su valor. La capacidad del dinero de representar el valor no sale de sus atributos naturales, sino de sus propiedades sociales.²⁷ Es quien tiene la potestad de reconocer el trabajo de la sociedad. ¿Cómo sabe el productor de lapiceras que lo que produjo era socialmente útil? Cuando logra venderlas, es decir, si puede obtener dinero a cambio. Este último es el que sanciona la capacidad de los trabajos privados de satisfacer necesidades. Hasta que vende las lapiceras, su productor desconoce si hay necesidad social de ellas. Y la necesidad que vale en las sociedades capitalistas es la necesidad solvente.

27 “El comportamiento puramente atomístico de los hombres en su proceso social de producción, y por consiguiente la figura de cosa que revisten sus propias relaciones de producción -figura que no depende de su control, de sus acciones individuales conscientes-, se manifiesta ante todo en que los productos de su trabajo adoptan en general la forma de mercancías. El enigma que encierra el fetiche del dinero no, es más, pues, que el enigma, ahora visible y deslumbrante, que encierra el fetiche de la mercancía” (Marx, 1999: 113).

Alguien puede necesitar lapiceras y estas pueden estar disponibles, pero si no tiene dinero, no puede consumirlas, no puede convertirlas en un valor de uso para sí.

Lo mismo nos pasa a las trabajadoras sociales. Decidimos libremente estudiar esta profesión. Si al terminar la carrera hay o no demanda solvente para nuestra fuerza de trabajo y en qué condiciones, es problema nuestro. En todo caso se mostrará que malgastamos nuestra fuerza de trabajo al producirnos a nosotras mismas como trabajadoras sociales. Esto les pasa a todos los propietarios privados. Recién a posteriori de la producción, en el momento del mercado, podemos saber si lo que produjimos es útil para otros. De manera general, en el modo de producción capitalista quien no tiene dinero en el bolsillo no puede apropiarse de los valores de uso para reproducir su vida. No se trata de que no se produzcan cosas que serían útiles para la vida, sino que para que alguien pueda apropiarse de ellas primero tienen que mostrarse como valores, realizarse como mercancías.

Hasta ahora la fórmula general que sintetiza este movimiento es M-D-M (mercancía-dinero-mercancía). El dinero aparece como un simple intermediario entre mercancías, por tanto, como un medio para la satisfacción de necesidades. Pero con el desarrollo histórico este movimiento se transmuta en D-M-D (dinero-mercancía-dinero). Aquí se adelanta dinero con el fin de vender y obtener nuevamente dinero. El dinero del final no tiene diferencia cualitativa respecto del que inició el ciclo, no se trata de dos mercancías, por ejemplo, lapiceras y caramelos cuya diferencia cualitativa hace que puedan satisfacer distintas necesidades. Si alguien adelanta dinero para obtener algo, para obtener dinero, sin diferencia cualitativa, es porque el dinero que obtiene tiene un plus: D-M-D'. Entre el inicio y el fin sólo hay una diferencia cuantitativa. El dinero engendra más dinero, se valoriza. Es decir, se transforma en capital. Las mercancías, por tanto, la satisfacción de necesidades, son ahora apenas un medio para la valorización del valor.

La pregunta que tenemos por delante es de dónde le sale al dinero la capacidad de valorizarse, de producir más de sí. Ese plus no puede explicarse porque los poseedores de dinero vendan por encima de su valor, como si alguien pudiera ser solo comprador o solo vendedor. Como plantea Marx, la circulación no puede crear valor, pero a la vez ese plus de dinero no puede surgir de la circulación.²⁸ El poseedor de dinero tiene que hallar en el mercado una mercancía cuyo valor de uso sea producir más valor del que cuesta. Esa mercancía es la capacidad para trabajar, la fuerza de trabajo. Los poseedores de dinero quedan determinados como capitalistas y los poseedores de fuerza de trabajo como obreros.

La fórmula desplegada del capital es $D - M \{FT \dots P\dots M' - D'\}$. Dado un determinado valor de la fuerza de trabajo, durante la jornada laboral los obreros trabajamos una parte del tiempo para reproducir ese valor (tiempo de trabajo necesario) que recibiremos bajo la forma del salario. Pero la jornada laboral no termina ahí, sino que vamos a trabajar una parte de la jornada por encima de esa necesidad (tiempo de trabajo excedente), produciendo mercancías que van a contener un valor extraordinario. Ese tiempo de trabajo extra se representa bajo la forma de la ganancia. Los obreros vendemos nuestra fuerza de trabajo, no nuestro trabajo. Una vez vendida, los capitalistas tratan de que entreguemos la mayor cantidad de trabajo posible porque ahí reside la capacidad de su valorización.²⁹

28 “El capital, por ende, no puede surgir de la circulación, y es igualmente imposible que no surja de la circulación. Tiene que brotar al mismo tiempo en ella y no en ella. [...] Nuestro poseedor de dinero, que existe tan sólo como oruga de capitalista, tiene que comprar las mercancías a su valor, venderlas a su valor y, sin embargo, obtener al término del proceso más valor que el que arrojó el mismo. Su metamorfosis en mariposa debe efectuarse en la esfera de la circulación y no debe efectuarse en ella” (Marx, 1999: 202).

29 El capital no se valoriza al comprar barato y vender caro, ni porque los capitalistas compren el trabajo de los obreros, porque la maquinaria sea un factor productivo que añade valor a las mercancías o porque los capitalistas compren de manera sistemática la fuerza de trabajo por debajo de su valor (aunque busquen hacerlo). El capital se valoriza porque los capitalistas compren la fuerza de trabajo a su valor siendo que su valor de uso es producir más valor del que cuesta.

En un primer momento el capitalista compra en el mercado materias primas, medios de producción y fuerza de trabajo. En el segundo, hace un consumo productivo de las mercancías que adquirió poniendo la capacidad de trabajo en movimiento, haciéndola trabajar. Como resultado obtiene un conjunto de mercancías cuyo valor es superior al de las mercancías que iniciaron el proceso. En el tercero, el capitalista vende esas mercancías en el mercado, realizando su valor. El primer y el tercer momento pertenecen a la esfera de la circulación, el segundo al de la producción. Como puede seguirse, si bien el plus de valor (el plusvalor) aparece en el momento de la circulación, se engendra en el momento de la producción. Pero a la vez si esas mercancías no se venden, se muestran como superfluas. Producción y circulación, por tanto, son partes de una totalidad.

La circulación del dinero como capital es un fin en sí mismo, la valorización sólo existe como un proceso de renovación constante. El capital deviene en sujeto concreto de la producción y el consumo, es decir, de la vida social.³⁰ Se convierte en el fin por el cual los seres humanos reproducimos nuestra vida y la satisfacción de las necesidades (tanto la de los obreros como la de los capitalistas) pasa a ser un medio para el acrecentamiento de esa relación social, de más producción de esta relación social cosificada.

El dinero bajo la forma de capital, el que se usa para comprar fuerza de trabajo, en tanto se convierte en el sujeto de la vida social, determina quiénes y bajo qué formas concretas se va a distribuir el trabajo y quiénes y bajo qué formas se va a consumir. Establece la unidad del metabolismo social, de la vida. El capital entonces no se refiere solo al momento del pro-

30 “... el valor se convierte aquí en el *sujeto de un proceso en el cual*, cambiando continuamente las formas de dinero y mercancía, modifica su propia magnitud, en cuanto plusvalor se desprende de sí mismo como valor originario, se *autovaloriza*. El movimiento en el que agrega plusvalor es, en efecto, su propio movimiento, y su valorización, por tanto, *autovalorización*. Ha obtenido la cualidad oculta de agregar valor porque es valor. Pare crías vivientes, o cuando menos, pone huevos de oro” (Marx, 1999: 188).

ceso de trabajo, al que un capitalista pone a producir fuerza de trabajo. Todo lo que pasa por fuera del proceso de producción es parte de la misma unidad, porque se trata de la forma en que organizamos la vida y, por eso, incluye todos los aspectos, también lo que sucede en nuestras casas.³¹ Si bien el consumo individual/familiar de la clase obrera no cae dentro del ciclo del capital individual, este lo presupone.³²

El proceso cíclico del capital es una unidad de producción y consumo. Pero el consumo depende de quién es quién en este proceso de vida social enajenado en el capital. Para quienes somos miembros de la clase obrera, nuestras necesidades se encuentran determinadas por los atributos productivos (capacidades, disposiciones, habilidades) con la que nos requiere el capital.³³ Por una parte, es necesaria la producción de atributos generales propios de todo productor mercantil. La autosujeción al capital es una necesidad de un modo de organización social que se organiza a través del trabajo privado. La libertad no es un atributo natural de los seres humanos, es un atributo histórico que debe ser desarrollado.³⁴ Pero, además, está la forma concreta particular de cada tipo de fuerza de trabajo. No es la misma la de una trabajadora social que la de una

31 “Al principio vimos que la clase obrera es atributo del capital en el proceso de producción, luego que lo es en el proceso de reproducirse a sí misma mediante el consumo individual. Ahora vemos que lo es hasta en el proceso mismo de su propia reproducción biológica. La clase obrera se encuentra determinada, por así decir, como forma de existencia del capital en todos los momentos de su vida social, en el trabajo o en la imposibilidad de participar en él; en la mesa o en la imposibilidad de sentarse a ella, y hasta en el ejercicio de su sexualidad” (Iñigo Carrera, 2019:161).

32 “... el obrero, para encontrarse siempre en el mercado como materia explotable a disposición del capitalista, tiene ante todo que vivir, es decir, mantenerse por medio del consumo individual. Pero aquí solo se presupone este mismo consumo como condición para el consumo productivo de la fuerza de trabajo por parte del capital, es decir también, solo en la medida en que el obrero se mantiene y se reproduce como fuerza de trabajo para su consumo individual” (Marx, 2004:65-66).

33 Sobre los atributos técnicos e histórico morales de la fuerza de trabajo, ver Starosta y Caligaris (2017: 121-143).

34 Sobre el rol de la educación, ver Iñigo (2020).

médica o la de una costurera. En consecuencia, la cantidad y el tipo de medios de subsistencia que les obreres necesitamos consumir para producir y reproducir nuestros atributos depende de qué miembro particular somos de este obrero colectivo.

No hay ningún valor de uso consumido por les obreres que no se determine por los requerimientos materiales del proceso de valorización del capital total. Requerimientos materiales que en el modo de producción capitalista se ven constantemente revolucionados, transformando de manera permanente los atributos requeridos por la clase obrera, la subjetividad productiva obrera.³⁵

Sea que ese consumo se realice por el salario, primero de les adultes cuando se es niño y luego de la venta de la fuerza de trabajo propia, sea que se realice mediado por el Estado, lo que está en juego es la reproducción de la fuerza de trabajo. Ese consumo depende de los atributos con los que el capital la requiere, así como de la intensidad y la duración de la jornada de trabajo. Y, a su vez, como veremos, no hay ningún valor de uso que entre en la reproducción de la fuerza de trabajo cuyo consumo no se asegure a través de la lucha de les obreres en cuanto clase.³⁶

35 El espacio no permite desarrollar la forma en que en su búsqueda de valorización por medio del desarrollo de la plusvalía relativa el capital transforma la subjetividad obrera fragmentándola mediante formas que a su vez se asientan nacionalmente en función de qué lugar ocupa cada porción nacional en la división internacional del trabajo. Sobre este tema, ver Iñigo Carrera (2013: 53-90). Para su forma en nuestro país y cómo participa la política social de tal reproducción de la clase obrera, ver Seiffer y Rivas Castro (2019).

36 “En concreto, nuestro argumento es que las condiciones materiales del proceso de reproducción del capital constituyen el contenido de la determinación del valor de la fuerza de trabajo. Lo hacen -como hemos visto- en tanto determinan las distintas formas de la subjetividad productiva que componen el obrero colectivo y, en consecuencia, la cantidad y el tipo de medios de subsistencia que los obreros necesitan consumir para producir y reproducir sus atributos productivos. (...) no hay ningún valor de uso que entre en la determinación del valor de la fuerza de trabajo cuyo consumo no se asegure a través de la lucha de los obreros en cuanto clase. Y, a la inversa, no hay ningún valor de uso consumido por los obreros que no se determine por los requerimientos materiales del proceso de valorización del capital social global” (Starosta y Caligaris, 2017: 140-141).

Lucha de clases, ciudadanía, Estado y las políticas sociales

Decíamos antes que los propietarios privados se relacionan de manera indirecta a través del producto de su trabajo. Reconocemos esas relaciones indirectas como relaciones de mercado o económicas. Pero las mercancías no pueden ir solas al mercado, ni intercambiarse ellas mismas, sino que sus poseedores tienen que poner su conciencia y su voluntad, su subjetividad, para intercambiarlas y, por consiguiente, deben establecer entre sí relaciones directas. El intercambio mercantil sólo puede ocurrir a través del establecimiento de un contrato entre poseedores de mercancías.³⁷ Este contrato puede ser tácito, como el que establecemos con un kiosquero cuando vamos a comprar, sea que entreguemos primero el dinero o que él entregue al inicio la golosina, ambos damos por supuesto que le otre va a entregar un equivalente. De lo contrario sería una estafa o un robo, es decir, un incumplimiento de lo pactado. Se trata de una relación jurídica, directa entre voluntades que surge de la relación indirecta, pues tenemos que establecer un contrato porque somos propietarios privados. La relación económica engendra a la relación jurídica. De forma que la relación social entre propietarios de mercancías queda desarrollada bajo dos formas diferenciadas que son unidad de forma y contenido: relaciones jurídicas y relaciones económicas.³⁸

Todas las relaciones entre propietarios de mercancías tie-

37 “Para vincular esas cosas entre sí como mercancías, los custodios de las mismas deben relacionarse mutuamente como *personas* cuya *voluntad* reside en dichos objetos, de tal suerte que el uno, sólo con el acuerdo de la voluntad del otro, o sea mediante un acto voluntario común a ambos, va a apropiarse de la mercancía ajena al enajenar la propia. Los dos, por consiguiente, deben reconocerse uno al otro como *propietarios privados*. Esta *relación jurídica*, cuya forma es el *contrato* -legalmente formulado o no-, es una relación entre *voluntades* en la que se refleja la relación económica. El *contenido* de tal *relación jurídica* o *entre voluntades* queda *dado* por la relación económica misma” (Marx, 1999: 103).

38 Sobre la unidad entre relaciones económicas y políticas, ver Iñigo Carrera, 2012a. Para una crítica propia sobre cómo aparece esta relación en la teoría crítica del Trabajo Social para el abordaje de las políticas sociales, ver Seiffer y Rivas Castro, 2019.

nen un carácter antagónico, incluyendo, por supuesto y, sobre todo, a las dos clases de personificaciones específicas del modo de producción capitalista: compradores y vendedores de fuerza de trabajo. Los capitalistas van a intentar obtener la mayor cantidad de trabajo pagando la fuerza de trabajo al menor precio y les obreros, en la medida en que está en juego la reproducción de nuestra vida, vamos a intentar hacer lo contrario, preservarla de la mejor manera posible para poder volver a venderla.

Ahora, en tanto vendedores de la misma mercancía, los obreros estamos en una relación de competencia entre nosotros y esto nos pone en una mayor debilidad relativa en la relación antagónica con los capitalistas. Dada esta competencia, la única forma de evitar que la fuerza de trabajo se malvenda de manera permanente es el establecimiento de relaciones de solidaridad de forma de venderla no a título individual, sino a título colectivo. Las relaciones de solidaridad pueden tener distintos alcances: la empresa u organismo, la rama, la categoría profesional, etc. En su alcance general constituye a los vendedores de fuerza de trabajo en tanto clase. Estas relaciones, sean del alcance que sean, no surgen de que seamos buenas personas, ni de un problema ético, sino de la forma necesaria que tiene que tomar curso la compra-venta de la fuerza de trabajo en condiciones normales. No se trata de la eliminación de la competencia, sino de las formas en que ésta se desarrolla y se resuelve.

Los capitalistas por su parte, en tanto compradores de la misma mercancía, también le dan a su competencia por la compra de la fuerza de trabajo una relación de solidaridad que puede tener distintos alcances y que en última instancia se extiende al universo de los capitalistas, conformándoles como clase. Estas dos relaciones de solidaridad, que son la forma de resolver la competencia al interior de cada uno de estos polos universales de compradores y vendedores de fuerza de trabajo, son las que constituyen a los individuos, no según sus atributos personales sino en base a qué tipo de mercancía personifican, en una y otra clase. No se trata de relaciones personales, sino

de una relación de clase de personificaciones.³⁹ El antagonismo que se establece entre ambos polos en tanto clase, es la relación de la lucha de clases. La misma no es externa al capital, sino la forma en que se resuelve la unidad de la producción y el consumo social en una sociedad donde impera el trabajo privado. Es tan inherente al movimiento normal del modo de producción capitalista como la mercancía y el dinero.⁴⁰

La fuerza que les obreros tenemos como clase en la lucha proviene de que nuestro interés individual de preservar nuestra fuerza de trabajo coincide con la necesidad del modo de producción capitalista de contar con una fuerza de trabajo con los atributos necesarios para la valorización, elemento que se contrapone con el interés de los capitalistas tomados aisladamente. El sueño de todo capitalista individual sería que el conjunto de trabajadores esté especializado en su actividad y que entregue el máximo de trabajo de manera gratuita. Como puede seguirse, para la reproducción del capital total en su unidad, para la reproducción de la sociedad bajo las relaciones sociales capitalistas, es condición que la fuerza de trabajo pueda reproducirse normalmente y que nin-

39 En el marxismo suele presentarse la relación entre las clases como un vínculo de dominación directa entre personas en lugar de un vínculo entre personificaciones. Se pierde de esta forma la especificidad del trabajo asalariado como un trabajo forzado no por la coacción directa que ejerce el capitalista sino por la coacción de la libertad de doble cara. Los obreros estamos dominados por el producto de nuestro trabajo que se convierte en el sujeto de la producción social. Sobre cómo aparece esto en la teoría crítica de la política social, ver Seiffer y Rivas (2019).

40 “La lucha de clases es tan inherente al movimiento normal del modo de producción capitalista como lo es, por ejemplo, la existencia del dinero. Así como la compraventa de la fuerza de trabajo es la relación social fundamental en la organización del proceso de vida humana en el modo de producción capitalista, la lucha de clases es la forma concreta necesaria de esta relación social fundamental. En su determinación más simple, la lucha de clases realiza la venta normal de la fuerza de trabajo por su valor. En su determinación completa, la lucha de clases es la forma en que se realiza el desarrollo de las fuerzas productivas del trabajo social en su forma específicamente capitalista de creciente socialización del trabajo privado. Es, por tanto, la forma concreta necesaria portadora del límite histórico específico del modo de producción capitalista y, en consecuencia, la forma concreta necesaria portadora de su superación” (Iñigo Carrera, 2012b: 58-59).

gún capitalista individual en su voracidad por la ganancia, la agote de manera prematura acabando con la única fuente de valorización. Esta necesidad del capital total de la sociedad coincide con nuestro interés de preservar nuestra fuerza de trabajo para poder venderla nuevamente.

En la medida en que la lucha de clases trasciende las unidades de capital se expresa como una lucha política. Al ser una forma de relación abiertamente antagónica, traba el fluir de la unidad del proceso de vida social. ¿De qué manera? Del lado de los obreros con huelgas, piquetes, asambleas, etc. En tanto el fin del modo de producción capitalista es valorizar el valor, cualquier acción que limite esa valorización es un problema para el capital. La necesidad de superar de alguna forma este obstáculo, toma una forma concreta en la cual el antagonismo entre estos dos polos de solidaridad que constituyen a la clase obrera y a la clase capitalista aparecen como superados bajo una forma de relación de solidaridad universal.

El vínculo general directo que se establece entre ambos polos de la sociedad en un ámbito nacional de acumulación de capital es la relación de ciudadanía. Esta última es la forma que toma la relación social general resolviendo esta contradicción. La relación antagónica no desaparece, sino que se manifiesta bajo una relación de carácter general. La ciudadanía es la relación social que aparece como una que vincula a las personas por naturaleza, pero cuyo contenido reside en ser una relación universal de solidaridad entre las personificaciones que constituyen a la clase obrera y a la clase capitalista. La ciudadanía es portadora de la unidad del movimiento del proceso de vida social en este momento histórico, es decir, del capital total de la sociedad bajo sus formas nacionales. Esta conciencia, recordada como órgano nacional de la unidad mundial, se manifiesta como una conciencia nacional.⁴¹

Esa unidad necesita enfrentarse a las personificaciones de mercancías con una existencia objetiva que se presente

41 Sobre este tema recomiendo la lectura de Dachevsky (2021).

como expresión del interés general de la sociedad.⁴² Cuando las relaciones jurídicas son de carácter general, cuando se trata de relaciones jurídicas públicas, estamos ante el Estado. Así como en las relaciones jurídicas privadas, aparece bajo la forma de un contrato: el llamado “contrato social”.

El Estado no es un ente exterior al capital, es el representante político del recorte nacional de acumulación de capital.⁴³ Es quien tiene la potestad de dominarnos como representantes de la unidad del movimiento del capital total de la sociedad en un territorio recortado nacionalmente. Mientras los capitalistas individuales explotan a sus obreros, el Estado es el explotador de la clase obrera en tanto clase. Debe garantizar que produzca plusvalía en condiciones normales, por eso tiene a su cargo la reproducción de la clase obrera recortada nacionalmente como un todo. Por este motivo, puede aparecer limitando la explotación de los capitales tomados aisladamente, garantizando derechos para el proletariado con la limitación de la jornada, la prohibición del trabajo infantil, la educación, el acceso a la salud, las vacaciones, etc. Puede también reprimir a quienes luchan por su reproducción si esto implica un límite a la valorización. Esta acción de carácter contradictorio que tiene el Estado refuerza la idea de que es un tercero exterior a la relación social. Parece que por un lado está el capital y por otro el Estado que interviene desde la exterioridad de esa relación.⁴⁴ Pero el Estado es una relación social inherente al modo de producción como lo son todas las formas sociales desarro-

42 Marx aborda el problema de la lucha de clases y el Estado en el capítulo XVIII de *El Capital* a propósito de la lucha en torno al establecimiento de la duración de la jornada de trabajo. Para un tratamiento pormenorizado de este tema a partir de *El Capital*, recomiendo Starosta y Caligaris (2017: 145-169).

43 El capital es nacional por su forma y mundial por su contenido.

44 “Por su parte, el Estado moderno no es tampoco más que una organización creada por la sociedad burguesa para defender las condiciones exteriores generales del modo capitalista de producción contra los atentados, tanto de los obreros como de los capitalistas individuales. El estado moderno, cualquiera sea su forma [...] es el capitalista colectivo ideal” (Engels, 2012: 169).

lladas hasta aquí: la mercancía, el dinero, las clases y su lucha. La relación antagónica de la lucha de clases se resuelve bajo una relación de solidaridad general que es la de ciudadanía portada en el Estado. No hay lucha de clases que no se resuelva bajo la forma de políticas públicas, ni hay políticas públicas que no tengan por contenido la lucha de clases. Las políticas públicas, entre ellas las políticas sociales en las cuales nos incorporamos los trabajadores sociales como asalariados, son el modo de realización necesaria del contenido contradictorio de las relaciones sociales capitalistas.

Las políticas sociales en particular son una de las formas jurídicas públicas que toma la producción y reproducción de la fuerza de trabajo como mercancía. Esta reproducción puede realizarse bajo la forma del salario, de transferencias de ingreso o de la provisión directa de valores de uso. La reproducción de la fuerza de trabajo con la mediación estatal puede tener contenidos inmediatos diversos: la producción de atributos universales de la clase obrera arrancados entonces de la voluntad individual de los portadores de la fuerza de trabajo o de los capitales individuales que la explotan; la reproducción de atributos técnicos en porciones de los trabajadores que no encuentren comprador inmediato para su fuerza de trabajo de forma de garantizar su provisión si el ciclo de acumulación demanda ese tipo específico de fuerza de trabajo; y también la simple degradación de atributos bajo la forma de la gestión estatal. En ningún caso el fin es el consumo y la satisfacción de las necesidades humanas, estos son apenas un medio para la valorización del valor. No existe “sujeto de derecho” disociado u opuesto a la reproducción de la clase obrera en tanto poseedora de fuerza de trabajo. Pero el Estado y las políticas sociales tampoco son “de la burguesía”, no existen para su beneficio inmediato. Por eso, los capitalistas tomados aisladamente pueden a veces apoyar y otras oponerse a la acción estatal y a su intervención bajo la forma de políticas sociales. Sobre la base de presentar al vínculo social como producto de relaciones de

dominación directa, gran parte de la teoría crítica tiene una mirada instrumental del Estado (aun cuando a veces se plantea de manera “ampliada”).⁴⁵

A modo de cierre

El punto de partida para comprender qué son las políticas sociales no puede ser otro que la unidad de la vida social. Las políticas sociales son formas concretas de realizarse la relación social general y por tanto comprenden las determinaciones generales aquí presentadas. Pero el avance en el conocimiento sobre las mismas, como momento de una acción más potente, requiere, necesariamente, del análisis de formas más concretas. Es necesario reconocer qué sujetos concretos se están reproduciendo y con qué atributos los requiere el capital. Sólo así podremos entender qué tipo de educación, de salud, de vivienda se provee y qué tipo de obrere se produce y reproduce con las políticas sociales como mediación. Sólo así podremos entender, por ejemplo, por qué, cuándo y bajo qué maneras se extiende el componente asistencial de las políticas sociales.

Una acción política, sea general o de intervención profesional, que busque no andar a ciegas, requiere avanzar en el reconocimiento de la especificidad y de los movimientos históricos que tiene la acumulación de capital que enfrenta de manera inmediata como parte alícuota de la unidad mundial de capital.⁴⁶

45 Desarrollamos esta crítica con mayor profundidad en Seiffer y Rivas (2019).

46 Para avances propios sobre América del Sur y Argentina pueden consultarse: Kornblihtt, Seiffer y Mussi (2016) y Seiffer y Rivas Castro (2019).

Referencias Bibliográficas

- DACHEVSKY, F. (2021). “El capital y la nación desde la crítica de la economía política”. *Revista Izquierdas*, (50), 24, pp. 1-26.
- ENGELS, F. (2012). *Del socialismo utópico al socialismo científico*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.
- IÑIGO, L. (2020). “Las transformaciones de la escolaridad como formas concretas del movimiento de la materialidad de la producción de la vida social. Automatización de los procesos de trabajo y generalización de la lectura”, *Educación, lenguaje y sociedad*, vol. XVIII, n. 18, diciembre, pp. 1-31.
- IÑIGO CARRERA, J. (2007). *Conocer el capital hoy. Usar críticamente El Capital*, vol. 1: La mercancía o la conciencia libre como forma de la conciencia enajenada. Buenos Aires: Imago Mundi.
- _____ (2012a). Acerca del carácter de la relación base económica - superestructura política y jurídica: la oposición entre representación lógica y reproducción dialéctica. En: Caligaris, G. y Fitzsimons, A. (comp.). *Relaciones económicas y políticas. Aportes para el estudio de su unidad con base en la obra de Karl Marx*. Buenos Aires: FCE-UBA, pp. 8-19.
- _____ (2012b). El capital: determinación económica y subjetividad política, *Crítica Jurídica*, n. 34, julio-diciembre, pp. 51-69. Disponible en https://cicpint.org/wp-content/uploads/2017/03/2012_JIC_El-capitaldeterminaci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-y-subjetividad-pol%C3%ADtica.pdf
- _____ (2013). *El capital: razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- _____ (2019). “Del capital como sujeto de la vida social enajenada a la clase obrera como sujeto revolucionario”. En: Escorcía, R. y Caligaris, G. (comp.). *Sujeto capital-sujeto revolucionario*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Disponible en https://cicpint.org/wp-content/uploads/2020/03/1%C3%B1igo-Carrera_2019_Del-capi-

tal-como-sujeto.pdf

- KORNBLIHTT, J.; SEIFFER, T. Y MUSSI, E. (2016). “Las alternativas al neoliberalismo como forma de reproducir la particularidad del capital en América del Sur”, *Revista Pensamiento al Margen*, n° 4, España, pp. 104-135. Disponible en https://cicpint.org/wp-content/uploads/2017/10/Kornblihtt-Seiffer-Mussi_2016_Las-alternativas-al-Neoliberalismo.pdf
- MARX, K. (1973a). *Contribución a la crítica de la economía política*. Buenos Aires: Ediciones Estudio.
- _____ (1973b). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (borrador) 1857-1858*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- _____ (1982). *Notas marginales al “tratado de economía política” de Adolph Wagner*. Cuadernos de Pasado y Presente, n. 97, México: Pasado y Presente.
- _____ (1999). *El capital*, tomo I, vol. 1: Libro primero. El proceso de producción del capital. México: Siglo XXI.
- _____ (2000). *El capital*, tomo I, vol. 3: Libro primero. El proceso de producción del capital. México: Siglo XXI.
- _____ (2004). *El capital*, tomo II, vol. 4: Libro segundo. El proceso de circulación del capital. México: Siglo XXI.
- MARX, K, Y ENGELS, F. (1968). *La ideología alemana*. Montevideo: Ediciones Pueblos Unidos.
- SEIFFER, T. Y RIVAS CASTRO, G. (2019). De la teoría crítica de la política social a la crítica de la teoría de la política social. Elementos para el abordaje de la política social en Argentina como forma de reproducción de su especificidad histórica. En: Mallardi, M. y Fernández, E. (comp.). *Cuestión social y políticas sociales. Crítica a sus fundamentos y expresiones contemporáneas*. Argentina: Puka Editora. pp. 201- 244.
- STAROSTA, G. Y CALIGARIS, G. (2017). *Trabajo, valor y capital. De la crítica marxiana de la economía política al capitalismo contemporáneo*. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

Elementos para el análisis de los cambios recientes en el estado argentino

Alberto Bonnet¹

Introducción

Este artículo analiza algunos de los principales cambios que atravesó el Estado argentino durante las últimas décadas con la intención de proporcionar un marco para el análisis de las políticas públicas en general y de las políticas sociales en particular. Estamos, a simple vista, ante metamorfosis muy profundas (cambios radicales en la forma de estado) desarrolladas durante más de cuatro décadas (desde mediados de los setenta) y a menudo divergentes e incluso contradictorias entre sí (con la profunda crisis de 2001 como bisagra), de manera que, en estas pocas páginas, apenas puedo considerar algunas de sus principales características. Un análisis adecuado de es-

1 Profesor Titular Regular del DEyA – UNQ. Director de Programa de Investigación “Economía y política en la Argentina contemporánea” (IESAC – UNQ, 2019-2023), Categoría I del Sistema de Incentivos a Docentes Investigadores. Docente permanente también en las FCS y FFyL – UBA. Licenciado en Filosofía (FFyL – UBA, 1992), Magister en Historia Económica y de las Políticas Económicas (FCE – UBA, 2000) y Doctor en Sociología (ICSyH – UAP, México, 2006).

tas metamorfosis requiere, además, a mi entender, un conjunto de herramientas conceptuales teóricas y metodológicas que tampoco puedo exponer rigurosamente en este texto.

Ante esta doble limitación, optaré por la siguiente estrategia: exponer en el primer apartado algunos de los principales desafíos teóricos y metodológicos que presenta ese análisis, ilustrándolos con algunas de las características que revistió la metamorfosis del estado argentino antes de aquella crisis de 2001, y concentrarme en el segundo en los cambios posteriores a dicha crisis, con el objetivo de concluir en una caracterización de la forma de Estado existente en nuestros días. Aún adoptando este modo de abordarlo, el asunto excede estas pocas páginas. Voy a basarme por consiguiente en escritos míos anteriores, a menudo redactados o pensados junto a Adrián Piva, aunque actualizándolos, y a reducir las referencias bibliográficas a otros trabajos a las estrictamente necesarias para poder desarrollar mis argumentos.

Mi punto de partida teórico es el siguiente. Considero que uno de los rasgos distintivos fundamentales de la sociedad capitalista es la constitución de lo económico y lo político como esferas separadas de la vida social. Las relaciones sociales capitalistas revisten en consecuencia formas, o modos de existencia, diferenciados en tanto relaciones económicas de explotación y relaciones políticas de dominación. El hecho de que esas relaciones de explotación específicamente capitalistas supongan la separación entre propietarios de la fuerza de trabajo y propietarios de los medios de producción y, por consiguiente, que la relación entre ambos esté mediada por la libre compra-venta de esa fuerza de trabajo, explica esa diferenciación entre relaciones de explotación y de dominación. La relación entre las clases, en estas condiciones, se convierte en una relación de carácter impersonal. Y en consecuencia la coerción, inherente a cualquier relación de clase, debe particularizarse respecto de la relación inmediata de explotación, establecida en las condiciones en la esfera privada de la economía,

y revestir las características de un poder político en una esfera pública.² El estado es la forma articuladora de esta esfera de lo político, pero no la agota. El análisis de las metamorfosis del estado debe tener en cuenta, por consiguiente, las transformaciones más amplias de la esfera de lo político, así como también sus relaciones con la esfera de lo económico.

Las metamorfosis del estado en cuestión son cambios en la forma de estado. El concepto de forma de estado apunta a rendir cuenta de las características que reviste el estado capitalista en cierto período histórico y en uno o varios territorios nacionales particulares. Estas características se objetivan a su vez en un conjunto de instituciones y normas que constituyen el aparato de estado, en la organización del personal político y burocrático que maneja ese aparato, y en un conjunto de actividades que constituyen sus funciones. Las distintas formas de estado se estructuran a partir de los diferentes modos en que se articula la unidad-en-la-separación entre aquellas esferas de lo político y lo económico que es constitutiva del estado capitalista. Estas relaciones entre lo político y lo económico determinan las formas de estado en dos sentidos: como relaciones externas al estado (es decir, como relaciones entre el estado y el mercado) y como relaciones interiorizadas en el propio estado (como relaciones entre los distintos poderes del estado, en un sentido amplio). Pasemos ahora al análisis de esas metamorfosis del estado en el caso argentino.

Cuestiones teóricas e históricas preliminares

El estado se encuentra –y en nuestra opinión sigue encontrándose, a pesar de las mutaciones contemporáneas de la soberanía y de los debates que viene suscitando– en el centro

2 Esta argumentación es deudora del debate alemán de la derivación del estado (véase Bonnet y Piva, 2017) y, en particular, de la perspectiva de Joachim Hirsch (véanse las contribuciones originales de Hirsch a dicho debate y posteriormente, entre otros, Hirsch 2005).

de la esfera política. Sigue siendo el articulador por excelencia de las relaciones de dominación. Pero esto no significa, naturalmente, que la esfera política sea co-extensiva con el estado. La separación entre lo económico y lo político atraviesa a la sociedad en su conjunto y excede ampliamente los límites del estado entendido en sentido estricto. Los partidos políticos, las corporaciones, los sindicatos y otras organizaciones sociales situados por afuera del mismo en sentido estricto también integran, en mayor o menor medida según los casos, esa esfera de lo político. Y, por otra parte, aquella separación entre lo económico y lo político trasciende al estado entendido como estado nacional. El sistema internacional de estados, los organismos interestatales, los acuerdos internacionales y demás instancias en las que está inserto ese estado nacional también integran la esfera de lo político.

De esto se sigue una primera advertencia teórico-metodológica a propósito del análisis de las metamorfosis del estado argentino (y de cualquier estado): sus cambios deben analizarse como parte integrante de transformaciones más amplias de la esfera de lo político en la que ese estado está inserto, aún cuando siga ocupando una posición privilegiada en ella. La metamorfosis reciente del estado argentino, en particular, debe analizarse en el contexto de un proceso mucho más amplio de metamorfosis simultánea de numerosos estados que integran el sistema internacional de estados e incluso, más ampliamente, de la intensificación del proceso de internacionalización de la esfera de lo político en curso. Hay que evitar en este sentido caer en una suerte de “nacionalismo metodológico”.

El período en el que se registraron los cambios más profundos, consistentes y vertiginosos del estado argentino corresponde a la denominada “primera reforma del estado”, encarada por el primer gobierno de Menem, que se extendió entre mediados de 1989 (cuando la puso en marcha la sanción de las leyes de emergencia administrativa y económica 23.696 y 23.697/89) y fines de 1994 (cuando dicha reforma se estancó en medio de un

persistente déficit fiscal e ingresó en agenda la necesidad de una “segunda reforma del estado” que, aunque se pondría en marcha después de la “crisis del tequila” mediante la ley 24.629/96, acarrearía consecuencias comparativamente menores). En estos seis años se registraron naturalmente los avances más significativos en materia de privatizaciones y concesiones de empresas públicas, de desregulación de los mercados domésticos de bienes y servicios a través de la supresión de subsidios, subvenciones, beneficios impositivos, regímenes de promoción, regulaciones, entes y fondos especiales, de apertura al mercado mundial mediante la liberalización comercial y financiera, de flexibilización de los contratos y las condiciones de trabajo, etc.

Estos procesos modificaron profundamente las relaciones entre el estado y el mercado. Pero la imposición de un modo de dominación neoliberal sustentado en el disciplinamiento de mercado de la clase trabajadora, enmarcado en las reglas de juego monetarias impuestas por la convertibilidad, modificó también las características internas del estado. Se reforzó el predominio del poder ejecutivo por sobre los poderes legislativo y judicial (gobierno a través de decretos y vetos, sumisión de la corte suprema) y sobre las fuerzas armadas (que habían constituido un cuarto poder “de facto”). Y, dentro del ejecutivo, adquirió una importancia decisiva la autoridad económico-financiera detentada por un poderoso ministerio de economía (al que se subordinaron en los hechos los restantes ministerios) y un banco central independiente. Se descentralizaron funciones sociales del estado (salud, educación, etc.) desde la administración central hacia las provincias y municipios, mientras se registraba en los hechos una centralización de sus funciones represivas (intervenciones de gendarmería en los conflictos sociales). No podemos detenernos aquí en un análisis exhaustivo de todas estas transformaciones (véase Bonnet, 2007: cap. 5 y Piva, 2012: cap. 6), sino que vamos a resumirlas por ahora como la instauración de una nueva forma neoliberal de estado.

El punto importante en este contexto es advertir que, durante este mismo período, cambios semejantes estaban registrándose en otros países de América Latina, Europa Oriental, la ex Unión Soviética y Asia del Este. Por cierto, dentro de este conjunto de metamorfosis, la velocidad y la radicalidad de las modificaciones sufridas por el Estado argentino sólo resultaban comparable con los sufridos por algunos estados del este europeo. El Banco Mundial (BM) reconocía en este sentido, por ejemplo, que *“el programa de privatizaciones de la Argentina iniciado en 1989 fue único en su alcance, ya que incluyó a todas las empresas importantes, y en su ritmo, puesto que fue realizado en lo esencial en cuatro años”* (World Bank, 1996). Pero estos cambios seguían siendo parte integrante de un proceso generalizado de metamorfosis de los estados nacionales –y del propio sistema internacional de estados en su conjunto- después de la caída del bloque del este. Ese mismo BM señalaba en este sentido que *“hay un claro efecto dominó operando en la ola de reformas que atraviesa Asia del Este, América Latina y buena parte de Europa del Este y la antigua Unión Soviética. La amenaza de quedarse atrás puede incitar a los países a mejorar el funcionamiento de sus burocracias”* (World Bank, 1997: 13).

El BM y otros organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, en América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) impulsaron y acompañaron esos procesos de metamorfosis estatales legitimándolos político-ideológicamente, financiándolos y asesorando a los funcionarios responsables de implementarlos. Pero simplificaríamos si intentáramos explicar dichos procesos como meros resultados de imposiciones de esos organismos. Más adelante volveremos sobre este punto, pero digamos por ahora que estamos más bien ante un proceso de metamorfosis simultánea de aquellos estados y de estos mismos organismos inter-estatales. Estos se modificaron junto con sus estados miembros en el curso de un mismo proceso de transformación de la esfera política. Se trata específicamente, en el período que nos incumbe, del pasaje de las “políticas de ajuste estruc-

tural” de los años ochenta a las “políticas de reforma del estado” de los noventa –que, en el caso del BM, puede definirse como el pasaje, iniciado precisamente a fines de los ochenta, de la era Clausen a la era Wolfensohn.

Ahora bien, decía antes que la esfera política no sólo excede al estado en la medida en que todo estado nacional se encuentra inserto en un sistema internacional de estados, en organismos inter-estatales, etc., sino también porque, incluso a escala doméstica, dicha esfera excede los límites del estado en sentido estricto. El análisis de las transformaciones sufridas por el sistema de partidos políticos y por el sistema de sindicatos durante aquel período que va de mediados de 1989 a fines de 1994 alcanza para evidenciarlo.

Me refiero, en el primer caso, al sistema de partidos heredado de la llamada “transición democrática”. La Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ) (acompañados por sus socios menores: los intransigentes, demócratas cristianos y desarrollistas) emergentes de la dictadura comandaron esa transición a través de la Multipartidaria reunida en 1981. La UCR pudo reciclarse, mediante el triunfo de la línea interna de “renovación y cambio” liderada por Alfonsín, ya en medio de la derrota de la Guerra de Malvinas y del colapso de la dictadura e imponerse en las elecciones de 1983. El PJ, en cambio, se vio forzado a reciclarse como resultado de su derrota en dichas elecciones, a través del movimiento de la “renovación peronista” liderado por Cafiero desde 1985. Pero, en cualquier caso, esta doble renovación partidaria arrojó como resultado, entre 1985 y 1988, un escenario político en el que parecía estabilizarse un sistema bipartidista. Las profundas transformaciones políticas del mencionado período de mediados de 1989 a fines de 1994, sin embargo, arrastraron consigo a este incipiente bipartidismo. La UCR ingresó en una crisis que se prolonga hasta nuestros días mientras que el PJ de Menem apareció como el “partido dominante” garante de la continuidad de la reestructuración en curso, como se puso de manifiesto durante el pro-

ceso de reforma constitucional y de reelección de 1995 (véase Bonnet, 2007: cap. 2). No obstante, la crisis económica y política que cerró la década arrastró consigo al propio PJ y, desde las elecciones de 2003 hasta hoy, el sistema de partidos en su conjunto se convertiría en un mosaico que se reorganiza ante cada una de las coyunturas electorales.

También el sistema de sindicatos y sus relaciones con el estado se modificaron drásticamente durante el período en cuestión. El sindicalismo encabezado por Ubalдини lideró la resistencia del movimiento obrero a las políticas económicas implementadas por la administración de Alfonsín durante el mencionado período de renovación del PJ, es decir, desde el “plan austral” de 1985 hasta el “plan primavera” de 1988. Y esto, a su vez, podría haber vuelto a posicionar al sindicalismo como ese actor político decisivo que había sido durante la historia argentina de posguerra. Sin embargo, el colapso de esa política económica y la crisis hiperinflacionaria de 1989-90 sumieron en la impotencia su defensiva estrategia “neo-vandorista”. La fracción “neo-participacionista” de la Confederación General del Trabajo (“los 15”, encabezados por Barrionuevo y Triaca) se insertó en la administración de Menem a cambio de su apoyo a la reestructuración en curso durante aquella primera mitad de los noventa. Y nuevas fracciones disidentes (la nueva Central de Trabajadores de la Argentina de De Gennaro y el Movimiento de los Trabajadores Argentinos de Moyano) volverían a desempeñar un papel importante en la resistencia contra las políticas neoliberales durante la segunda mitad de la década (véase Piva, 2012: cap. 6). Aún así, el sindicalismo en su conjunto nunca recuperaría la incidencia política de antaño, ni dentro del PJ ni en el estado.

Cambios como estos a escala internacional y a escala doméstica, en síntesis, integran un mismo proceso de transformación de la esfera política en la que está inserta la metamorfosis del estado propiamente dicho. Una vez enmarcada la metamorfosis del estado dentro de este marco más amplio de

transformación de la esfera política, vayamos a las relaciones entre esta esfera política y la esfera económica. Las relaciones sociales capitalistas, decíamos antes, adoptan formas diferenciadas en tanto relaciones de explotación y de dominación. Estas formas son, sin embargo, modos de existencia diferenciados de unas mismas relaciones de clase. Esto explica el hecho de que los procesos radicales de crisis y recomposición de los modos de dominación se vean acompañados normalmente por procesos igualmente radicales de crisis y recomposición de los modos de acumulación. Adviértase que aquí no estoy afirmando que la evolución de la “estructura económica” se refleja en la evolución de la “superestructura política” de la sociedad. Estoy afirmando en cambio que, precisamente en la medida en que están en juego formas diferenciadas de unas mismas relaciones sociales, las grandes crisis y recomposiciones de estas relaciones sociales suelen manifestarse tanto en la esfera económica como en la esfera política. Aunque siempre en modos y con ritmos específicos en cada una de ellas. Una segunda advertencia metodológica se sigue de aquí. Las metamorfosis en la esfera de lo político deben analizarse, naturalmente, teniendo en cuenta su contrapartida en la esfera de lo económico. Pero esto no significa que debemos presuponer *a priori* relaciones de funcionalidad entre ambas series de metamorfosis –esta funcionalidad, en caso de existir, sólo puede constatarse *a posteriori* del análisis de dichas metamorfosis-. Esto responde en última instancia, precisamente, a que no se trata de registrar en una de esas esferas la expresión de las metamorfosis registradas en la otra, sino de analizar en cada una de ellas la manera en que se expresan, insisto: siempre con sus modos y ritmos específicos, procesos de crisis y recomposición de las relaciones sociales que se desenvuelven a través de la lucha de clases.

El período de profundos cambios en la esfera política asociado con la “primera reforma del estado” antes mencionada coincidió con un período de cambios igualmente profundos en la esfera económica. La citada apertura comercial y finan-

ciera, combinada con la fijación del tipo de cambio mediante la convertibilidad de la moneda, impuso al capital doméstico un intenso proceso de reconversión del aparato productivo, y el capital doméstico descargó los costos de dicha reconversión sobre el trabajo. Las altas tasas de crecimiento del producto se vieron acompañadas por una tendencia hacia el estancamiento en los niveles de empleo, poniendo en evidencia un intenso aumento de la productividad. Este aumento de la productividad, en el contexto reinante de creciente precarización laboral y de estancamiento salarial, evidenció a su vez un intenso aumento de la explotación del trabajo.

Puede afirmarse que ambas series de cambios, políticos y económicos, siguieron cursos relativamente coherentes y resultaron relativamente consistentes entre sí durante aquella primera mitad de los noventa. La explicación más extendida de este fenómeno consiste en remitir ambas series de cambios a la aplicación de un conjunto de políticas (neoliberales) inspiradas en un mismo recetario (del “Consenso de Washington”). Pero esta afirmación, si bien describe a grandes rasgos la orientación político-ideológica del menemismo, resulta insuficiente como explicación. La remisión a un único recetario no alcanza para explicar la coherencia interna y la consistencia mutua de las políticas efectivamente implementadas –y mucho menos de los cambios resultantes de dichas políticas. En caso de verificarse, esa coherencia y esa consistencia deben explicarse a la luz de las condiciones (es decir, antes que nada, de las relaciones de fuerzas sociales y políticas) en las cuales se impusieron esas políticas. Adviértase que las políticas del primer gobierno de Menem se apartaron de las prescriptas en los famosos diez puntos del Consenso de Washington en algunos aspectos decisivos. La convertibilidad de Cavallo, por ejemplo, impuso por ley un tipo de cambio fijo y sobrevaluado, opuesto al tipo flotante y competitivo prescripto por Williamson.³ Y este aspecto

3 Para simplificar, solamente tengo en mente aquí la agenda original de Williamson (1990). El FMI, de todas maneras, aceptaría la convertibilidad como un instrumento antiinflacionario entre otros en 1991 e incluso pasaría a considerarlo como

es decisivo, no sólo, en general, por la importancia que reviste la política cambiaria en economías con serios problemas de competitividad externa como la nuestra sino, más específicamente, por la importancia que revestirían las reglas de juego impuestas por esa convertibilidad durante la década entera.

Las políticas de Menem, además, enfrentaron obstáculos insalvables en algunas áreas. Por ejemplo, en la privatización o el arancelamiento de la educación superior (recuérdense los conflictos universitarios que rodearon la sanción de la ley de educación superior 24.521/95) o en la desregulación completa del sistema de obras sociales sindicales (recuérdese el enfrentamiento entre su gobierno y la CGT que forzó la sanción del Decreto 1301/97 que restringía la competencia entre esas obras sociales y las empresas de medicina prepaga). Algunas políticas en materia de reforma del estado, finalmente, resultaron contradictorias con sus políticas en materia de reestructuración del aparato productivo. La privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en 1992, por ejemplo, no condujo al alineamiento previsto de los precios internos de los combustibles con sus pares internacionales, sino a una superioridad de aquellos sobre estos que se mantuvo invariable desde comienzos de 1993 hasta la crisis de fines de 2001. Habida cuenta de la incidencia del precio de los combustibles en los costos de la industria y el agro, este resultado de su política privatizadora atentaba contra sus políticas de reconversión competitiva del aparato productivo.⁴

Ahora bien, una vez planteadas estas reservas, sigue siendo correcto afirmar que los cambios políticos y económicos registrados durante el período que se extendió entre

un marco imprescindible de las reformas en curso con el correr de los años (véase Bembi y Nemiña, 2005).

4 A fines de 1998, cuando la economía ya había ingresado en la crisis que conduciría a la caída de la convertibilidad, los precios domésticos de los combustibles prácticamente duplicaban a los internacionales (comparando los precios en dólares sin impuestos de la nafta súper con la Gulf Coast Conventional Gasoline Spot de EEUU, en base a Barrera 2019).

mediados de 1989 y fines de 1994 fueron internamente coherentes y mutuamente consistentes, al menos en mayor grado que los registrados en cualquier otro período de la historia argentina reciente. El primer gobierno de Menem impuso una reforma del estado y una reestructuración del capital más profunda y duradera que cualquier otra gestión anterior o posterior, desde la crisis del capitalismo argentino de posguerra de mediados de los setenta hasta nuestros días. Pero ¿qué explica esta excepcionalidad? La respuesta es sencilla. Esas reformas del estado y reestructuración del capital implicaban una feroz ofensiva del capital contra el trabajo. Y una ofensiva semejante sólo es viable en condiciones excepcionales, a saber, en este caso, en las condiciones de las relaciones de fuerzas extremadamente desfavorables para la clase trabajadora que había impuesto la crisis hiperinflacionaria de 1989-90. Relaciones de fuerzas convalidadas ciertamente, a escala internacional, por la caída de la Unión Soviética.

Ahora bien, estas últimas afirmaciones invitan a comparar con períodos previos a esa primera mitad de los noventa. Cambios en el estado ya se habían registrado antes (y no dejarían de registrarse después) de dicho período. Pero si tenemos en cuenta esa tercera advertencia metodológica, que consiste en analizarlos a la luz de las relaciones sociales y políticas de fuerzas existentes en cada caso, podemos analizar adecuadamente esos cambios y compararlos con los registrados en la primera mitad de los noventa. Recuperemos en este apartado dos coyunturas anteriores en las cuales esa reforma del estado ya había figurado en la agenda política, y dejemos para el siguiente apartado los cambios registrados en el período posterior.

La primera coyuntura se extiende, durante la última dictadura militar, entre mediados de 1977 y comienzos de 1980. Ya desde mediados de los setenta, como consecuencia de la denominada “crisis del petróleo”, el FMI y el BM habían resuelto comenzar a condicionar su asistencia financiera destinada a corregir desequilibrios de corto plazo (sus *band-aids*) a

la implementación de medidas de más largo plazo de apertura, desregulación, reducción de déficits fiscales y externos, privatizaciones (los citados *structural adjustment programs*). Si bien los primeros préstamos solicitados al FMI por la última dictadura militar (el crédito *stand-by* aprobado a mediados de 1976 y renovado al año siguiente) sólo incluían condicionalidades relevantes en materia fiscal, monetaria y de niveles de endeudamiento externo (véase Brenta, 2013), la orientación del entonces ministro de economía Martínez de Hoz coincidía con aquella orientación de los organismos financieros internacionales. Esto se evidenció cuando en la coyuntura de mediados de 1977, en la que las variables macroeconómicas decisivas comenzaban a estabilizarse (cierta desaceleración de la inflación, recuperación de la producción y mejora de la balanza comercial), el ministro puso en marcha una “reforma financiera” que, escalada mediante de las tasas de interés, volvió a hundir la economía en la recesión (véase Schvarzer, 1986).

Ahora bien, esta desregulación del mercado financiero doméstico y el proceso de endeudamiento externo que promovió desempeñaría un papel decisivo en la posterior metamorfosis del estado argentino. Y esto no solamente es así porque cualquier cambio significativo en las relaciones entre el estado y el mercado (y estamos ante un mercado decisivo en este caso: el mercado de capitales) afecta la forma de estado. Sino también, más específicamente, porque las sanciones que involucran los flujos y reflujos del capital financiero, y que en Argentina y el resto de América Latina se expresan como ciclos de sobreendeudamiento y cesación de pagos de la deuda externa, operarían desde entonces como el mecanismo privilegiado de presión en aras de ulteriores cambios en el estado.

La “reforma financiera” de Martínez de Hoz constituyó así un hito decisivo en la metamorfosis del estado argentino. La dictadura la acompañó con otras políticas tendientes a la reforma del estado: apertura comercial, promoción de la inversión extranjera, descentralización de la educación primaria,

privatización periférica de empresas menores (metalúrgicas, textiles, frigoríficos, hoteles que se encontraban en manos del estado) y de algunas actividades de empresas más importantes (YPF y secundariamente Ferrocarriles Argentinos). Sin embargo, la política económica del ministro de economía nunca alcanzó a imponer una estabilidad macroeconómica más o menos duradera (como sí sucedió, precisamente, con la convertibilidad entre 1991 y 1995) que le permitiera avanzar más sistemáticamente en ese proceso de reforma del estado. Y desembocó, en medio de los conflictos internos de la dictadura, en la crisis financiera de 1980. Pasemos ahora a otra coyuntura relevante, el breve lapso que se extiende entre mediados de 1988 y de 1989. Pero justifiquemos antes este salto. Esa crisis financiera registrada en 1980 signó el inicio de la crisis política de la dictadura en su conjunto. La inestabilidad reinante desde las renunciadas de Videla y Martínez de Hoz a comienzos de 1981, resultantes de esa situación, hasta la asunción de Alfonsín a fines de 1983, naturalmente, descartó de antemano cualquier política de largo aliento. Pero esta crisis de la dictadura y las características que revestiría de la transición democrática que inició también vetaría la posibilidad de que el nuevo gobierno retomara inmediatamente aquel proceso de reforma del estado. A pesar de la derrota impuesta por la dictadura al movimiento obrero, una de cuyas expresiones fue precisamente la victoria de la UCR en las presidenciales de 1983, su descomposición y el protagonismo alcanzado por las luchas en favor de la democracia y la vigencia de los derechos humanos impusieron relaciones de fuerzas sociales y políticas incompatibles con cualquier intento de dar continuidad inmediata a las políticas implementadas por la dictadura.

En sentido estricto, es dudoso incluso que la reforma del Estado figurara siquiera en la agenda inicial y del primer año de la administración de Alfonsín. Figuraría, en cambio, desde el reemplazo de Grinspun por Sourrouille en el ministerio de economía y el lanzamiento del Plan Austral a comienzos de 1985.

Pero una vez más los avatares de la política antiinflacionaria de corto plazo la postergaron hasta que el colapso de dicha política volvió a ponerla a la orden del día. Es decir, justamente en ese breve lapso que se extiende entre el lanzamiento del Plan Primavera a mediados de 1988 y la asunción anticipada de Menem a mediados de 1989. El propio Sourrouille había anunciado a fines de 1987 una serie de medidas de “modernización del estado” que debía implementar su ministro de obras y servicios públicos Terragno y que contemplaba básicamente la privatización parcial de Entel y Aerolíneas Argentinas, la completa de SOMISA, un recorte de los regímenes de promoción industrial y una profundización de la desregulación petrolera, que ya había comenzado en 1986 a través del Plan Houston (véase Massano, 2018). Este plan de “modernización” sucumbiría a causa de la debilidad política del gobierno alfonsinista desde su derrota en las parlamentarias de 1987 y del inicio de la crisis hiperinflacionaria de 1989-90. Pero, ciertamente, quedaría instalada en la agenda electoral de 1989 y sería inmediatamente asumida como propia por la administración electa de Menem. La reforma radical del estado (y la reestructuración del capital), en síntesis, implicaba una ofensiva del capital contra el trabajo que requería relaciones de fuerzas que recién esa crisis hiperinflacionaria impondría.

Ahora bien, como ya vimos, las principales metamorfosis del estado se condensarían en el período que se extiende entre mediados de 1989 y fines de 1994. Sin embargo, la década de los noventa se cerró con un nuevo ascenso de las luchas sociales que se desarrolló durante la segunda mitad y culminó en una severa crisis de acumulación y dominación y en la insurrección de fines de 2001. Esta no sólo acabó con la convertibilidad y, en consecuencia, con aquel modo neoliberal de dominación política sustentado en el disciplinamiento de mercado de los trabajadores, sino que incluso puso en entredicho la propia forma neoliberal de estado instaurada en la primera mitad de los noventa. Las preguntas que suscita esta crisis son entonces: ¿en qué me-

¿dada esa forma neoliberal que asumió el estado argentino en los noventa entró en crisis? y ¿en qué medida fue reemplazada por una nueva forma de estado? Intentaré responder parcialmente estas preguntas en el siguiente apartado.

Características del estado argentino en la actualidad

Algunos aspectos distintivos de aquella forma neoliberal de estado instaurada en la primera mitad de los noventa quedaron efectivamente en entredicho a partir de la crisis que cerró la década y, en consecuencia, serían modificados durante las dos siguientes. Sin embargo, pienso que estos cambios no alcanzaron un grado de coherencia interna (ni de consistencia con los cambios económicos registrados durante esas dos décadas) que nos permita hablar de la instauración de una nueva forma de estado (véase Bonnet y Piva, 2011 y 2013). No hubo un nuevo proceso de reforma del estado comparable al registrado en la primera mitad de los noventa. El estado que conocemos en nuestros días es, entonces, una sedimentación de aquella crisis de la forma neoliberal de estado. Revisemos algunos de estos cambios.

La caída de la convertibilidad, en la devaluación y la cesación de pagos de la deuda externa de 2001, como señalé, acabó con aquel modo de dominación política neoliberal sustentado en el disciplinamiento de mercado de la clase trabajadora vigente en los noventa. La recomposición de la dominación durante el kirchnerismo tuvo lugar mediante la imposición de un nuevo modo de dominación neopopulista sustentado en la satisfacción, selección y resignificación mediante, de demandas de los movimientos sociales que habían protagonizado el ascenso de las luchas sociales de la segunda mitad de los noventa y la insurrección de 2001 (véase Bonnet, 2015: parte II, y Piva, 2015: parte III).

Este nuevo modo de dominación seguía descansando

en cierta medida en el predominio del poder ejecutivo sobre los restantes poderes y, en particular, en la capacidad de la presidencia de arbitrar directamente entre intereses sociales en pugna, pero no así en la importancia de la autoridad económico-financiera. Esto condujo a una redistribución de la importancia relativa de las distintas dependencias dentro de la administración central. El ministerio de economía y el banco central perdieron la gravitación de la que habían gozado durante los noventa y no volvieron a recuperarla hasta nuestros días.⁵ La administración provisional de Duhalde desdobló ese ministerio en dos carteras, finanzas y producción, en 2002. La administración de Kirchner la convirtió en 2003 en el megaministerio (el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a cargo de De Vido) que absorbería, además, áreas y funciones de otras dependencias y se convertiría en una pieza clave de aquel arbitraje entre intereses durante su gestión y las siguientes kirchneristas, aunque dejaría de ser un ministerio de economía en sentido estricto. La cartera de trabajo (el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a cargo de Tomada) se independizó de la tutela ejercida por la autoridad económica y pasó a desempeñar un papel más importante gracias, por una parte, a su intervención en las paritarias y las negociaciones colectivas y en las reformas de la legislación laboral y, por otra parte, a su creciente incidencia en la administración de las políticas sociales. Esto último, fundamentalmente, en dos fases diferentes. En la primera, entre 2002 y 2009, a través de su manejo de los subsidios de desempleo (el plan Jefes y Jefas de

5 Esto puede confirmarse recordando quiénes ejercieron la conducción de la política económica. Una vez que Kirchner destituyó a fines de 2005 a Lavagna (ministro heredado de Duhalde que gozaba de cierto prestigio y peso político porque había conducido la salida de la crisis de 2001), ninguno de sus incontables sucesores (a excepción de Kicillof, cuya penosa gestión económica durante los dos últimos años del segundo gobierno de Fernández de Kirchner no impidió que acumulara peso político suficiente como para acceder a la gobernación de Buenos Aires en 2015) carecieron de cualquier importancia política. Aquí, por razones de espacio, nos concentraremos sólo en los cambios estrictamente institucionales (aunque pueden consultarse los citados Bonnet y Piva 2011 y 2013 para este asunto).

Hogar Desocupados), acompañado por el manejo de la asistencia social a los sectores “inempleables” por parte del Ministerio de Desarrollo Social de Alicia Kirchner. Y en la segunda, a través de la Asignación Universal por Hijo, implementada por el primer gobierno de Fernández de Kirchner en 2009 (y mantenida e incluso ampliada por el de Macri en 2016) gracias a su manejo de una ANSES que se había fortalecido después de la estatización de las AFJPs en 2008 y que tendería desde entonces a centralizar el manejo el conjunto de las políticas sociales. Mientras tanto, el primer gobierno de Fernández de Kirchner también profundizó aquel desmembramiento de la cartera de economía, agregando tres nuevos ministerios: los de industria en 2008, agricultura y ganadería en 2009 y turismo en 2010. Y el gobierno de Macri, en su diseño ministerial inicial de 2015, lo condujo a su máxima expresión: las áreas y funciones que había concentrado el antiguo Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de Cavallo quedaron repartidas entonces en siete ministerios diferentes.⁶

La pérdida de independencia del BCRA confirma por su parte esta pérdida de importancia de la autoridad económica y monetario-financiera. Ya la administración de Duhalde reformó su carta orgánica (ley 25.562/02) devolviendo al banco central las funciones, que había perdido durante la convertibilidad, de emitir billetes sin respaldo en las reservas, actuar como prestamista en última instancia de la banca privada, asistir al tesoro e intervenir en el mercado cambiario. Esto terminaba en los hechos con la independencia de ese banco central, subordinándolo a un ministerio de economía que había recuperado su capacidad de desarrollar políticas cambiarias y monetarias y, por consiguiente, arbitrar entre los intereses sociales en conflicto.

Sin embargo, durante casi toda la década siguiente, un banco central aún autárquico (y a cargo de hombres prove-

6 Aquí, para simplificar, ponemos entre paréntesis la reorganización ministerial de coyuntura realizada por Macri después de la crisis de septiembre de 2018, pues sólo se sostendría hasta la asunción de Fernández a fines de 2019.

nientes de la gran banca privada, como Prat-Gay y Redrado) convivió con los gobiernos kirchneristas sin mayores conflictos. Esta convivencia acabó a fines de 2009 con el enfrentamiento entre Fernández de Kirchner, que reclamaba una porción de las reservas para constituir un fondo para el pago de intereses de deuda externa (el Fondo del Bicentenario), y Redrado, que se negaba a entregarlas. Este enfrentamiento condujo a una crisis institucional (intento de destitución por decreto, confirmación del cargo bajo amparo de la carta orgánica, aval judicial y parlamentario a la autarquía del banco, etc.) e incluso una coyuntura de inestabilidad financiera (caída en las cotizaciones de bonos de deuda y de acciones), pero justamente por este último motivo acabó dirimiéndose mediante la renuncia de Redrado, forzada por las propias asociaciones bancarias. Desde su reemplazo por Marcó del Pont (e incluyendo la gestión de Sturzenegger, durante la mayor parte de la administración de Macri), la entidad permaneció subordinada a los dictados de los gobiernos de turno.

Volvamos ahora por un momento al propio predominio del poder ejecutivo en su conjunto sobre los restantes poderes. A primera vista, la subordinación de los poderes legislativo y judicial (y de las fuerzas armadas) al ejecutivo se mantuvo incólume después de la crisis de 2001. Y la propia situación de emergencia creada por la crisis consolidó esa subordinación en los primeros años. El recurso de las administraciones de Duhalde y Kirchner a la legislación mediante decretos de necesidad y urgencia entre 2002 y 2007 y, más importante aún, las sucesivas prórrogas y, finalmente, la conversión en ley de la delegación de facultades del legislativo en el ejecutivo (ley 23.135/06) a mediados de 2006, parecieron evidenciar un mantenimiento e incluso un reforzamiento de la subordinación del poder legislativo al ejecutivo. Sin embargo, esta subordinación adquirió una función distinta durante este período respecto de la que había tenido en la primera mitad de los noventa: reforzó ahora la capacidad del ejecutivo, a través de sus manejos impositivos y presupuestarios, de arbitrar

entre intereses en pugna. Pero, además, esta subordinación del parlamento enfrentó un importante desafío durante el conflicto agrario de 2008 (que acabó dirimiéndose en el congreso) y el subsiguiente período de crisis política del primer gobierno de Fernández de Kirchner (después de la derrota en las parlamentarias de 2009 y en minoría en diputados entre 2009 y 2011).⁷ Su segundo gobierno fue acompañado por una mayoría propia en ambas cámaras, pero el parlamento volvió a recuperar protagonismo durante el gobierno de Macri (en minoría en ambas cámaras durante todo su mandato) y posiblemente la conserve durante el de Fernández (ya en minoría en diputados desde 2019 y quizás también en senadores desde las parlamentarias en curso de 2021).

Más manifiesta aún es la mayor independencia del poder judicial (que aquí examinaré restringiéndome exclusivamente a su máxima instancia) respecto del poder ejecutivo durante estos años. La propia depuración de la desacreditada corte suprema heredada de los noventa, emprendida por Kirchner apenas asumió la presidencia, sentó las condiciones de posibilidad de esa mayor autonomía. Kirchner presionó hasta que logró la renuncia de tres de sus miembros (Nazareno, Vázquez y López) e impulsó el juicio político a otros dos (Moliné O`Connor y Boggiano). Y los jueces designados para reemplazarlos (Zaffaroni, Argibay, Highton de Nolasco y Lorenzetti, dos menos que los cargos vacantes)⁸ no podían considerarse dependientes del poder ejecutivo en la misma medida en que lo habían sido los designados por Menem durante los noventa. La corte suprema resultante de esta reforma, que se desarrolló entre 2003 y 2005, perma-

7 Este conflicto entre distintas fracciones de la burguesía alrededor de las retenciones móviles involucró, además, por primera vez desde la crisis de 2001, una importante ruptura del bloque en el poder, con la defección de las fracciones burguesas vinculadas directa o indirectamente con la producción agraria y agroindustrial (véase Bonnet, 2010). Este es un acontecimiento relevante en este contexto, puesto que ese bloque se articula precisamente en el poder del estado, pero no podemos abordarlo en estas pocas páginas.

8 Recién en 2006 (mediante la ley 26.183/06) se restableció formalmente la corte suprema de cinco miembros, preexistente al menemismo, que existe hasta nuestros días.

necería en funciones durante toda la década siguiente. A fines de 2015, Macri intentó designar por decreto dos nuevos jueces (Rosenkrantz y Rosatti, para cubrir las vacantes creadas el año anterior debido a la renuncia de Zaffaroni y al fallecimiento de Argibay) pero, ante la resistencia del senado y de la propia corte, acabaron siendo designados a través de los procedimientos constitucionales vigentes a mediados de 2016. Los fallos de esta corte suprema a menudo entraron en conflicto con las políticas del poder ejecutivo (por ejemplo, en los mencionados casos de los intentos de destituir al presidente del banco central o de imponer las retenciones móviles) y, sin embargo, gozó de una continuidad inédita en la historia argentina.

Finalmente, debemos tener en cuenta también la división jurisdiccional del poder entre los niveles nacionales, provinciales y municipales, que complementa aquella otra división funcional entre las instancias del ejecutivo, el legislativo y el judicial. Esta división de poderes, por lo menos desde un punto de vista normativo, no sufrió mayores cambios durante estos años. No se revirtió ni el proceso de descentralización de las funciones educativas y sanitarias del estado, ni la posibilidad de un ejercicio centralizado de su función represiva. Sin embargo, si atendemos al ejercicio efectivo de estas funciones por parte del estado, se advierten importantes diferencias. El estado nacional alcanzó un mayor protagonismo en materia de asistencia social (especialmente a través de la mencionada AUH, centralizada por ANSES), mientras que el ejercicio de la represión disminuyó y tendió a descentralizarse (hubo contados casos de intervención represiva de fuerzas nacionales en las últimas dos décadas).

Ahora bien, la caída de la convertibilidad también puso en cuestión el sistema de empresas públicas privatizadas o concesionadas en los noventa. La norma que formalizó la supresión de la convertibilidad (la Ley 25.561/02 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, sancionada por la administración provisional de Duhalde a comienzos de 2002)

autorizó una amplia renegociación de los contratos con dichas empresas. Las posteriores administraciones, no obstante, se limitaron en la mayoría de los casos a regular las tarifas, que experimentaron una tendencia a la caída en términos reales nunca revertida completamente hasta nuestros días, cediendo en todos los demás aspectos contractuales y regulatorios a las presiones de las empresas privatizadas, los estados donde se encontraban sus casas matrices y los organismos internacionales involucrados. Ese control tarifario, a su vez, dio lugar a un entramado de subsidios, especialmente en materia de energía y transporte, que alcanzaron un creciente peso en el presupuesto y se convirtieron en un importante problema fiscal hasta nuestros días. La actualización del cuadro tarifario vigente y la supresión de esos subsidios se convirtió entonces en uno de los ítems centrales de la agenda de las elecciones de 2015. Pero los resultados alcanzados por el gobierno de Macri (una reducción de los subsidios del 5 al 1,6% del PBI entre 2014 y 2019, según el IEA/ASAP) ya están revirtiéndose en la actual gestión de Fernández. Este problema del atraso tarifario y los subsidios puso de manifiesto sostenidamente durante el período las exigencias políticas contradictorias a las que se encontraron sujetas las sucesivas administraciones, a saber, el mantenimiento del sistema de empresas privatizadas y concesionadas heredado de los noventa y la imposibilidad de aumentar las tarifas sin minar las bases de su consenso.

Sin embargo, esta política no impidió que, especialmente durante la década posterior a la crisis, los gobiernos kirchneristas se vieran forzados a estatizar una serie de empresas quebradas o abandonadas por sus propietarios o concesionarios (como el Correo Argentino, en manos del grupo Macri; Aguas Argentinas, en manos del grupo Suez; el Banco Hipotecario Nacional, en manos del grupo IRSA, etc.). En los casos de las estatizaciones de la vaciada Aerolíneas Argentinas y de varios ramales ferroviarios colapsados incidieron, además, conflictos como los protagonizados por los trabajadores aeronáuticos o los usuarios de

los ferrocarriles. En YPF, la expropiación a Repsol del 51% de su paquete accionario en 2012 respondió a la falta de inversiones de la empresa (especialmente en materia de exploración y agravadas por la crisis financiera de 2008) con la consecuente caída de la producción y las reservas de petróleo y en mayor medida aún de gas. Esta situación ya había conducido al inicio de una crisis energética (el saldo comercial energético se volvió negativo desde 2011) en la misma coyuntura en que se confirmaban las reservas de gas y petróleo *shale* del yacimiento de Vaca Muerta. En la estatización de las AFJPs, en cambio, incidió de manera determinante el impacto de la crisis financiera de 2008 en las carteras de los fondos de pensión.

Esta serie de re-estatizaciones se desarrolló caóticamente a lo largo de esa década inmediatamente posterior a la crisis de 2001 y no respondió a ninguna política sistemática de desmantelamiento del sistema de empresas privatizadas y concesionadas heredado de los noventa. Y esto sigue siendo cierto incluso en los casos de las empresas cuya re-estatización acabó resultando funcional respecto de otras políticas del período como, por ejemplo, en el caso de la re-estatización de las AFJPs (en relación con la capacidad de la ANSES de financiar la AUH) o de la re-estatización parcial del BHU (en relación con el financiamiento del plan ProCreAr). Pero esto no quita importancia a estas múltiples re-estatizaciones ni reduce su significativo impacto sobre las relaciones entre el estado y el mercado. Estas se interrumpieron prácticamente tras aquella estatización parcial de YPF de comienzos de 2012. Y quizás podría haberse conjeturado, hacia fines de 2015, que un eventual gobierno de Macri intentaría revertirlas.⁹ Sin embargo, a diferencia de la mencionada necesidad de ajustar las tarifas, la re-privatización de estas empresas no estaba en la agenda

9 Recuérdese que los propios gobiernos kirchneristas habían dejado abierta en muchos casos, normativamente hablando, la posibilidad de revertirlas: en los decretos correspondientes, las estatizaciones en cuestión eran acompañadas por la apertura de nuevas licitaciones que, varias veces postergadas por ausencia de interesados, quedaban en el olvido.

de las elecciones de 2015. Y, en cualquier caso, los límites que enfrentó el gobierno de Macri en los hechos, tanto en particular, en su empeño en ajustar las tarifas, condición de cualquier re-privatización de las empresas en cuestión, como en general, en su intento de alcanzar las condiciones mínimas de estabilidad macroeconómica capaces de enmarcar dicha re-privatización, vetaron esa posibilidad. La ecuación estado / mercado, en consecuencia, sigue siendo la misma que la existente diez años atrás en este terreno.

Las relaciones entre el estado y el mercado se vieron alteradas, además, por otros acontecimientos después de la crisis de 2001. El propio derrumbe de la convertibilidad acreció, en la coyuntura que se extendió entre fines de 2001 y fines de 2002, una dramática alteración de las reglas de juego bancarias y cambiarias: el congelamiento y la posterior pesificación compulsiva de los depósitos y las deudas (el “corralito” de De La Rúa y el “corralón” de Duhalde). El intento inicial de la administración provisional de Duhalde (aún con Remes Lenicov como ministro de economía) de fijar el tipo de cambio fracasó y tuvo lugar una enorme devaluación del peso. Pero, desde mediados de 2002 (ya con Lavagna como ministro), las intervenciones del BCRA en un mercado cambiario de “flotación sucia” evitaron que esa devaluación desembocara en un nuevo proceso hiperinflacionario.

Un cambio cualitativo, sin embargo, tuvo lugar a comienzos del segundo gobierno de Fernández de Kirchner. Ya a fines de 2011, en condiciones de una creciente restricción externa, estableció controles cambiarios (el “cepo cambiario”, en sus sucesivas variantes: diversos obstáculos a la compra de dólares y recargos sobre los pagos en dólares mediante tarjetas) que fueron endureciéndose durante el año siguiente y se extendieron hasta el recambio entre administraciones de fines de 2015. El desdoblamiento del mercado y la brecha cambiaria resultantes de estos controles condujeron, en su punto más álgido, a una nueva gran devaluación del peso a comienzos de

2014. El gobierno de Macri unificó y liberó entonces el mercado cambiario apenas asumió, a fines de 2015, aunque se vería forzado a restaurar esos mismos controles antes de ceder su lugar a Fernández a fines de 2019. Y el nuevo gobierno los reforzó, tanto en materia de recargos como de cupos para la compra de divisas. Estos controles cambiarios fracasaron sistemáticamente en su intención de contener la apreciación del dólar en un contexto de altas tasas de inflación, naturalmente, pero de todas maneras restringieron la desregulación financiera impuesta en los noventa.

Estos controles cambiarios fueron acompañados además por crecientes controles a las importaciones (para proteger a ciertos sectores de la producción en un primer momento y para evitar simplemente la salida de divisas más tarde) y a las exportaciones (para intentar contener los aumentos de precios internos). Ya durante el gobierno de Kirchner se restringieron las importaciones de algunos productos (textiles, neumáticos, juguetes, calzado) en ciertas coyunturas, pero estas restricciones recién se generalizaron a través de un sistema de licencias a la importación (las DJAI de Moreno) durante el primer mandato de Fernández de Kirchner. Y, dejando a un lado las retenciones a las exportaciones de productos de origen agrario, agroindustrial y minero (que persiguieron objetivos fundamentalmente fiscales y que existieron desde 2002 hasta la actualidad), también este último gobierno implementó un sistema de declaraciones juradas para las exportaciones (las ROE de Moreno). En la medida en que se trata en ambos casos de sistemas discrecionales, estos controles se relajaron durante la administración de Macri, pero volvieron a intensificarse durante la actual gestión de Fernández (mediante las LNA, que se aplican a crecientes posiciones arancelarias, y las DJEC aplicadas a las carnes). Estos controles a las importaciones y exportaciones restringieron a su vez severamente (la OMC declaró en 2014 que vulneraban el GATT) la apertura externa alcanzada en los noventa.

Esta restricción de la apertura comercial se vio reforzada durante todo el período que se extiende entre fines de 2001 (cuando la declaración del *default* de la deuda externa en manos de tenedores privados por parte de Rodríguez Saá) y 2016 (cuando el gobierno de Macri inició un nuevo ciclo de endeudamiento externo) por una relativa desconexión entre el estado argentino y los mercados financieros internacionales. Esto no significó, naturalmente, una ruptura con dichos mercados ni con los organismos que los representan. Implicó que los sucesivos gobiernos continuaron pagando la deuda contraída con estos organismos (pagos regulares de intereses y pagos anticipados de las deudas con el FMI, el Club de París, etc.) y renegociaron y pagaron la que se encontraba en manos privadas (durante el proceso que se extendió desde el acuerdo de Dubai de 2004 hasta el acuerdo con los *hold-outs* de 2016), pero no incurrieron en un nuevo ciclo de endeudamiento externo significativo. También esta relativa desconexión del estado respecto de los mercados financieros internacionales (aunque haya sido revertida por el gobierno de Macri) acarrió una modificación de las relaciones entre estado y mercado.

Finalmente, además de las antes mencionadas regulaciones en materia de tarifas de los servicios públicos, el gobierno de Kirchner, conforme comenzaba a acelerarse la inflación, comenzó a regular ciertos precios (en medicina prepaga, educación privada, medicamentos), regulaciones que se extenderían a todos los productos de la canasta básica durante el segundo mandato de Fernández de Kirchner. Los acuerdos de precios informales con las empresas fueron reemplazados, desde 2013, por un programa más sistemático (los “precios cuidados”), programa que el gobierno de Macri mantendría y que el gobierno de Fernández consolidaría mediante la fijación compulsiva de precios máximos. También estos controles de los precios domésticos modificarían significativamente las relaciones entre el estado y el mercado durante el período.

Conclusiones

Si tomamos como punto de partida la forma neoliberal de estado impuesta en los noventa, sintéticamente presentada en el primer apartado, podemos concluir que la serie de cambios registrados durante los veinte años posteriores a la crisis que cerró dicha década, analizados en el segundo apartado, modificaron muchas de sus características. Esta afirmación vale tanto para sus características internas, para las relaciones entre poderes en un sentido amplio, como para las características de revisten sus relaciones con el mercado. Pero, una vez constatada la importancia de estos cambios, se impone la pregunta: ¿qué forma reviste, entonces, el estado en nuestros días?

Después de la crisis de 2001, una crisis del neoliberalismo que no consistió sólo en un fenómeno doméstico, sino que se verificó igualmente en muchos otros países latinoamericanos entre fines de los noventa y comienzos de la década siguiente, tuvo lugar un amplio debate alrededor de las características del nuevo escenario inaugurado por dicha crisis. Este debate incluía, ciertamente, a la forma y las funciones del estado: ¿estaba en marcha una transición hacia una nueva forma, neo-desarrollista, de estado? A la luz del análisis de los cambios registrados en el estado argentino durante las últimas dos décadas, es difícil responder afirmativamente a esta pregunta en nuestros días. Se trata de una serie de cambios impuestos por circunstancias coyunturales, a menudo incoherentes entre sí e inconsistentes con la dinámica del capital, que sólo se plasmaron superficialmente en el aparato de estado y que conviven con una serie de características del estado neoliberal heredado de los noventa que no se modificaron. El estado de nuestros días aparece entonces como una suerte de híbrido, a menudo disfuncional, resultante de la sedimentación de la crisis del estado neoliberal de los noventa.

Si esta descripción es correcta, nos conduce a una nueva pregunta: ¿por qué no emergió una nueva forma de estado du-

rante las dos largas décadas que transcurrieron desde la crisis de 2001? La respuesta a esta pregunta excede los límites de estas páginas, pero avancemos una respuesta tentativa. El proceso de reestructuración capitalista iniciado a mediados de los setenta arrojó como resultado un modo de acumulación más estrechamente integrado al mercado mundial y liderado por un estrato de capitales concentrados, transnacionalizados, entrelazados y competitivos invertidos en la producción industrial de *commodities* destinadas a la exportación, en la producción agraria, hidrocarburífera y minera, en la construcción a gran escala, las finanzas, las telecomunicaciones, en el comercio exterior y en determinados segmentos del comercio interno. Este estrato competitivo del capital resulta altamente independiente respecto del estrato marginado. La imposición de este modo de acumulación acarrea, entonces, una tendencia a la dualización de la estructura económica y social. Y esta dualización de la estructura social, a su vez, plantea serios desafíos para cualquier modo de dominación (véase Bonnet, 2019). En las excepcionales condiciones de las relaciones de fuerzas sociales y políticas extremadamente desfavorables para los trabajadores de la primera mitad de los noventa, el menemismo pudo consolidar esa reestructuración del modo de acumulación y articular simultáneamente un modo de dominación neoliberal acorde con ella. La instauración de una forma neoliberal de estado tuvo lugar en este específico contexto. Sin embargo, la convulsionada historia política posterior parece sugerir que ese modo de acumulación, si bien no resulta incompatible con la vigencia del régimen democrático, impide la estabilización de cualquier modo de dominación, sea neoliberal, sea neopopulista. Y son estas condiciones las que dificultan la emergencia de una nueva forma de estado.

Referencias Bibliográficas

- BARREDA, M. (2019). “La regulación de precios en el mercado de combustibles en Argentina (1989-2015): del libre mercado a una estructura oligopólica”. *Apuntes del CENES* 39 (69). Bogotá: UPTC.
- BEMBI, M. y NEMIÑA, P. (2005). “El ejemplo argentino. El FMI y su relación con la Argentina durante la convertibilidad”. *X Jornadas Interescuelas / Departamentos de Historia*, Rosario.
- BONNET, A. (2007). *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Buenos Aires: Prometeo.
- _____ (2010b). “El lock-out agrario y la crisis política del kirchnerismo”. *Herramienta Web* 6, Buenos Aires.
- _____ (2011). Las relaciones entre estado y mercado: ¿un juego de suma cero? En: Bonnet, A. (comp.). *El país invisible. Debates sobre la Argentina reciente*, Buenos Aires: Peña Lillo / Continente.
- _____ (2015). *La insurrección como restauración. El kirchnerismo (2002-2015)*. Buenos Aires: Prometeo.
- _____ (2019). Notas sobre la relación entre economía y política en la Argentina reciente. En: Giaretto, M. (comp.). *Luchas territoriales y Estado. Criminalización y resistencias en el sur*. General Roca: Publifadecs.
- BONNET, A. y PIVA, A. (2011): “Estado y cambios en el estado argentino contemporáneo”. *Revista de estudios Marítimos y Sociales* 3, Mar del Plata.
- _____ (2013). “El estado en el kirchnerismo. Un análisis de los cambios en la forma de estado a partir de la crisis de 2001”. En: Grigera, J. (comp.). *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- _____ (eds.) (2017). *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del estado*. Buenos Aires: Herramienta. Disponible en versión electrónica en <http://www.herramienta.com.arediciones-herramienta/estado-y-capi->

- tal-el-debate-aleman-sobre-la-derivacion-del-estado y en versión impresa en Madrid: Dado ediciones, 2021.
- BRENTA, N. (2013). *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*. Buenos Aires: Eudeba.
- HIRSCH, J. (2005). *Materialistische Staatstheorie. Transformationsprozesse des kapitalistischen Staatensystems*. Hamburgo: VSA-Verlag.
- MASSANO, J. P. (2018). “El ‘Plan Austral’ y el ‘consenso del ajuste’ durante la transición democrática”. *Sociohistórica* 42. La Plata: UNLP.
- PIVA, A. (2012). *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista*. Buenos Aires: Biblos.
- _____ (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- SCHVARZER, J. (1986). *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- WILLIAMSON, J. (1990). What Washington Means by Policy Reform. En: Williamson, J. (ed.). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Peterson Institute for International Economics.
- WORLD BANK (1996). *Argentina privatization program*. Washington: World Bank.
- _____ (1997). *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford: World Bank / Oxford University Press.

Las intervenciones asistenciales sobre jóvenes y los modos de problematizar la seguridad en Argentina: reorientaciones y debates (2009-2020)

Emilio Ayos¹ y Tatiana Jack²

Introducción

Este trabajo muestra algunos resultados de una línea de investigación que tiene como objetivo general indagar sobre los modos de producción de la noción de seguridad en las problematizaciones y los debates que organizan los campos de la política social y la política criminal en la Argentina de la última década. En este artículo se reconstruyen dos modalidades de intervención: por un lado, el Programa Envió, tanto en su

1 Licenciado en Sociología y Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Investigador CONICET. Director del Programa en Investigación Comparativa del Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSOC-UBA). Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

2 Licenciada en Trabajo Social y Profesora de Enseñanza Media y Superior en Trabajo Social por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales y doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria de doctorado UBACyT en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSOC-UBA) e investigadora del Observatorio Social de Niñeces y Juventudes de la Carrera de Trabajo Social (UNAJ). Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

variante “municipal” como el “comunitario”, con un dispositivo que llamaremos “de cercanía” en cuanto a la vinculación entre los grupos de jóvenes y el equipo técnico; y el Programa PROGRESAR, con una lógica de intervención vinculada a la seguridad social novedosa en relación a los/as jóvenes. Ambas muestran formas diversas de articulación entre la asistencia, el trabajo y la cuestión de la supuesta peligrosidad de los/as jóvenes de sectores populares.

En la primera década de los años 2000, comienza en Argentina un ciclo de transformaciones en el campo de la política social que se caracterizaron por intentar asentar su legitimidad en contraposición a las reformas sociales neoliberales de las décadas precedentes, poniendo en el centro la lógica de la seguridad social y una retórica anclada en la protección y los derechos sociales. Si bien pueden observarse cambios significativos en el sector de la asistencia social, desde sus inicios las transformaciones más profundas se dieron en el ámbito de la seguridad social, especialmente en el campo previsional. Es a finales de ese período en donde puede observarse una intensificación de las reorientaciones del campo asistencial, particularmente en lo que podemos interpretar como una articulación con aquella lógica de la seguridad social que parecía impregnar nuevos espacios e intervenciones, dando en buena medida la clave del proceso general, mostrando a su vez nuevas dinámicas, nociones y sujetos. Se delimitaron un conjunto de políticas estableciendo distintos nexos entre seguridad social y asistencia, problematizando la inclusión social de grupos en situación de vulnerabilidad.

Nos referimos en primer lugar al lanzamiento, específicamente en relación con las y los jóvenes, en el 2009 de la Asignación Universal por Hijo (AUH)³ para niños, niñas y jóvenes de familias en situación de desempleo o informalidad laboral desde el primer mes de vida hasta los 18 años. Esta política marcó el inicio de distintas políticas de protección social destinadas

3 Creado por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1602/2009.

hacia este sector de la población, organizadas desde la lógica de la seguridad social como un componente no contributivo. Posteriormente, se creó en el 2014 el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR)⁴, implementado originalmente por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), para personas de 18 a 24 años de edad desocupadas u ocupadas con salarios que no superen el monto de tres salarios mínimos y que acrediten estar inscriptas o cursando en alguna institución educativa. A su vez, también se continuaron otras intervenciones asistenciales hacia ese grupo etario que, aunque mostrando algunas de las “marcas de época”, no planteaban ese vínculo tan explícito con el campo de la seguridad social, en particular las del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación o también el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. Al mismo tiempo, el objeto que estas intervenciones abordaron—los/as jóvenes de sectores populares— mostró una dimensión sumamente significativa: el problema de su supuesta peligrosidad. La discusión social sobre la peligrosidad de los/as jóvenes de sectores populares en sus involucramientos en prácticas delictivas o formas diversas de violencia altamente letal ha sido uno de los ejes centrales de la cuestión securitaria en la Argentina desde fines del siglo pasado. De hecho, las intervenciones asistenciales hacia ellos no han sido ajenas a ese proceso de discusión pública.

En el presente artículo se analizan los modos de problematización, los vínculos y las tensiones entre las nociones de seguridad, trabajo y asistencia en las políticas sociales que tienen como objetivo la inclusión social de jóvenes de sectores populares en Argentina entre los años 2009 y 2020. En concatenación, se reconstruyen y examinan estas problematizaciones específicamente en relación con dos ejes de indagación. Por un lado, en cuanto a las formas de intervención que se construyen en los distintos espacios en los cuales se implementa la política social; y por otro, en relación con el proceso de producción de

4 Creado por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 84/2014.

sujetos sociales a partir de la delimitación y constitución de las poblaciones objetivo de dichas políticas. Además, se abordan las continuidades, las tensiones y las transformaciones de la política social durante el período consignado, y se indaga acerca de la forma en que los programas analizados se encuentran atravesados por la preocupación acerca de la situación de vulnerabilidad social del mencionado sector, y sus vínculos con el trabajo y la educación, en un escenario tensionado por el contexto socio-económico y las condiciones del mercado de trabajo actual, como también por la intensificación de los debates públicos acerca del “problema de la inseguridad”.

A modo de hoja de ruta para su lectura, este artículo se organiza de la siguiente manera: en primer término, luego de las consideraciones metodológicas, realizamos una reconstrucción socio-histórica y conceptual que tiene como eje la relación y las discusiones acerca del trabajo, las políticas sociales, la seguridad, y la cuestión de los/as jóvenes. Esta primera parte nos brinda herramientas teóricas y conceptuales para el análisis de nuestro corpus empírico. Posteriormente, describimos las intervenciones estatales mencionadas (nuestros referentes empíricos), para luego presentar los resultados y las conclusiones de la investigación.

1. Lineamientos metodológicos

Para la realización de los objetivos propuestos se adoptó una estrategia metodológica cualitativa, siguiendo los lineamientos y procedimientos propuestos por la teoría fundada en los datos (Glaser y Strauss, 1967). Para el análisis y sistematización de la información se implementó el Método de Comparaciones Constantes. Este método posibilita, a través de la técnica de codificación (abierto, axial y selectivo), la construcción de categorías analíticas y conceptuales y el desarrollo de teoría a partir de los datos empíricos (Samter, 2012). Por medio del

programa informático ATLAS TI se produjo una base de datos cualitativos, que consta de los documentos, las transcripciones de entrevistas y el registro de las observaciones, y un sistema de códigos y categorías de análisis (organizado en un libro de códigos), con un conjunto de citas y fragmentos asociados. Esta estrategia permitió maximizar la identificación y sistematización de las formas de intervención que despliegan las políticas sociales como también el modo en que éstas delimitan a los destinatarios y las destinatarias de dichas intervenciones, reconstruir y analizar los distintos modos de problematización y los vínculos entre las nociones de trabajo, asistencia y seguridad y las transformaciones producidas en las intervenciones estatales.

El material empírico de esta investigación se constituyó a partir de distintos documentos de las políticas analizadas, de entrevistas abiertas en profundidad y de observaciones participantes. Se recopilaron y revisaron documentos⁵ legislativos (normas, leyes, decretos) y/o administrativos ligados a la formulación, gestión y evaluación de distintas intervenciones estatales del nivel político-administrativo nacional y provincial (específicamente de la Provincia de Buenos Aires), como también aquellos vinculados a su publicidad, que formulan como objetivo la inclusión social de jóvenes. Se realizaron 35 encuentros con funcionarios y funcionarias del nivel nacional, provincial y municipal (Provincia de Buenos Aires) y con integrantes de los equipos técnicos de las diferentes políticas analizadas, y se llevaron a cabo un total de 25 entrevistas⁶ con dichos agen-

5 Se recopilaron resoluciones de creación de las intervenciones y sus modificaciones, los instrumentos de recolección de información, datos sobre altas y bajas de beneficiarios/as, informes de gestión periódicos, distintos informes de evaluación de las políticas y materiales de difusión.

6 En esta investigación seguimos los resguardos éticos pertinentes, por lo cual preservamos mediante el anonimato la identidad de las personas que han participado en el desarrollo de la misma. Zona 1: Luciana, referente Programa Envión Comunitario; zona 2: María, Lorena, Josefina y Marcos, referentes Programa Envión Municipal; Zona 3: Julieta, Susana, Anabela y Belén, referentes Programa Envión Municipal y Martina, referente Envión Comunitario. Cada zona representa a un municipio de la Provincia de Buenos Aires.

tes para recuperar la mirada y la experiencia de los/as actores involucrados con relación a las estrategias y lógicas de intervención desarrolladas.

En la Provincia de Buenos Aires se realizaron encuentros y entrevistas en siete municipios del primer y segundo cordón del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) seleccionados sobre la base de ser administrados por alianzas políticas diversas para identificar las diferencias que se producen en las estrategias de intervención durante su desarrollo: por un lado, aquellos distritos gestionados por la coalición “Cambiamos” y, por otra parte, los gobernados por frentes peronistas-kirchneristas. Con relación al Programa Envión “Comunitario”, el trabajo de campo se realizó en dos instituciones del conurbano bonaerense; por un lado, en un movimiento social-piquetero que surgió en el año 2004 y que actualmente se orienta a la organización de proyectos cooperativistas y de la economía social y, por el otro, en una ONG de mujeres creada a fines de la década de 1980 que realiza trabajo comunitario para la promoción integral de los derechos de las mujeres y sus familias a través de estrategias de inclusión educativa, política, económica y social en donde se abordan diferentes temas como niñez y juventudes.

Durante estos encuentros se realizaron observaciones participantes sobre las modalidades de funcionamiento de los distintos programas y de los equipos técnicos (se presenciaron distintas actividades y talleres). En estas instancias, dichos agentes nos proporcionaron diferentes documentos sobre las políticas.

Las entrevistas se realizaron a agentes estatales y a referentes con diferentes roles y funciones en función de las características de cada uno de los programas analizados: con relación al Programa Envión Municipal y al Envión Comunitario a funcionarios/as municipales (subsecretarios/as, directores/as) de las órbitas de las cuales dependía; a los/as coordinadores/as de diferentes sedes barriales municipales y a referentes de las organizaciones sociales y a integrantes de los equipos técnicos; talleristas y tutores/as de ocho municipios del primer y segundo

cordón del AMBA; y del Programa PROGRESAR, se entrevistaron a funcionarios/as del Ministerio de Educación de la Nación.

El período de realización del trabajo de campo es significativo en cuanto se llevó adelante durante los años 2016 y 2020. Es decir, desde el inicio de la gestión de gobierno nacional y provincial de la alianza “Cambiamos”, en el cual se observó una fuerte reorientación en las modalidades de intervención estatal y en los debates públicos más generales sobre el trabajo, la asistencia, la seguridad y la cuestión de los/as jóvenes, hasta los primeros meses de la administración del gobierno del “Frente de Todxs”. En este artículo no nos abocamos al análisis de estas transformaciones, pero sí identificamos algunas de las modificaciones que se han realizado a las políticas que conforman nuestros referentes empíricos durante los últimos años. Los referentes empíricos de esta investigación fueron el Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión Municipal, el Envión Comunitario del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires y el Programa PROGRESAR de la ANSES (desde el año 2018 esta política depende del Ministerio de Educación de la Nación).

2. Políticas sociales, trabajo, jóvenes y la cuestión de la inseguridad: claves socio-históricas y conceptuales

Las problematizaciones acerca de la relación entre trabajo y asistencia albergaron históricamente una dimensión fundamental vinculada a la cuestión de la seguridad orientada sobre la preocupación por la peligrosidad de los sectores populares. Las discusiones públicas sobre el trabajo y las políticas sociales, sobre los sujetos “merecedores” y las condiciones, las condicionalidades y los “efectos” de las medidas asistenciales tuvo siempre como un eje fundamental las consecuencias que dichas orientaciones pudieran tener en cuanto a la comisión de delitos por parte de los sujetos en situación de vulnerabilidad.

Es decir, la discusión sobre la “integración” o la “inclusión” social fue atravesada por la idea de que implicaba brindar la posibilidad de cursos de vida “legales” ligados al trabajo y al mismo tiempo obturar los proyectos de vida vinculados al delito y la violencia. Eje de elaboración que se articuló con la emergencia de la cuestión de la “inseguridad” en Argentina, tejiendo la relación entre condiciones de vida y prácticas delictivas, o entre delito y pobreza como una temática central. La cuestión de la seguridad ciudadana ha sido analizada destacando un conjunto diverso de problemas y tendencias, que van desde la reorientación de las agencias penales y las fuerzas policiales, la proliferación de nuevas formas de delito urbano y los diferentes entramados en las culturas juveniles de los sectores populares que en ellas se expresan, hasta la cuestión de la “sensación” de inseguridad o inseguridad subjetiva (Font, 1999; Sozzo, 1999; Pegoraro, 2001; Kessler, 2002, 2008, 2009; Sain, 2002, 2008). Entendemos que estas formas de conjugar los debates sobre trabajo, asistencia y peligrosidad actualizan una vieja “cuestión”: la construcción de la “cuestión social” estuvo históricamente ligada a los procesos de construcción de la noción de “clases peligrosas”, es decir, a la condensación en grupos, categorías o espacios sociales de todas las representaciones amenazantes hacia la sociedad (Himmelfarb, 1983; Offe, 1990; Polanyi, 1992; Danani, 1996; Castel, 1997).

En términos generales, el campo de la política social se organizó durante el siglo XIX bajo el principio de la seguridad y el derecho social, tematizando de esta manera las inseguridades y riesgos que conforman las condiciones de vida de los/as trabajadores. La seguridad social se estructura en el campo de la política social como un eje organizador de un conjunto heterogéneo de instituciones y arreglos estatales orientados hacia la socialización de los riesgos que de manera dispar en su intensidad y en sus modalidades, y atravesados por procesos socio-políticos específicos en las diferentes sociedades, marcaron la conformación histórica de los Estados de Bienestar

(Himmelfarb, 1983; Offe, 1990; Polanyi, 1992; Castel, 1997, 2004; Topalov, 2004; De Marinis, 2014; Donzelot, 2007; Danani, 2009). Esta configuración de un “sector” de políticas sociales de seguridad social (orientado a contener los riesgos de salud, previsión, desempleo o los vinculados a la vida familiar de los/as trabajadores) se organizó históricamente a partir de la “invención” de derechos sociales (Donzelot, 2007).

A partir de la década de 1970 comienza un proceso de reorientación neoliberal de las modalidades de intervención estatales que, en el campo de la política social, implicó el desplazamiento de la noción de seguridad social como grilla discursiva organizadora de lógicas de intervención, en una tendencia hacia la des-socialización de los riesgos. Mutaciones que organizaron un verdadero cambio epocal, conceptualizado a partir de las elaboraciones sobre la emergencia de sociedades del riesgo, de la inseguridad social o post sociales (Castel, 1997, 2004; Beck, 1998; Rose, 1996; De Marinis, 1998, 2004). Este proceso adquiere en la Argentina particular radicalidad durante la década de 1990, de hegemonía neoliberal, reconfigurando las modalidades de intervención del Estado (Thwaites Rey, 1999; Oszlak, 2000). Comenzaron a desarrollarse una serie de reformas en distintas áreas sociales en convergencia con la nueva estrategia de liberalización económica. Estas reformas implicaron una profunda transformación de la política social, fundamentalmente en el campo de la seguridad social y la legislación laboral (flexibilización del contrato de trabajo y desregulación del mercado de trabajo), basada en la deslegitimación del Estado como garante de protección social y en la re-mercantilización de la fuerza de trabajo, con el objetivo de amalgamar la estructura del empleo a los requerimientos del nuevo proceso productivo y económico (Cortes y Marshall, 199; Soldano y Andrenacci, 2006). Este descentramiento del principio de la seguridad social en el campo de las políticas sociales es el correlato de la nueva centralidad que adquiere la asistencia, no sólo como “sector” de políticas, sino como

grilla discursiva organizadora de formas de intervención que retoma una tradición asentada en el principio de la necesidad, centrada en los sujetos, sus características y comportamientos, es decir alejada—aunque experiencias históricas intentaron reconfigurar esta lógica—de una noción de derechos.

La asistencialización de las políticas sociales que se produce en este período se expresa tanto en la colonización por esta racionalidad de ámbitos de políticas sociales en los que primaban racionalidades diferentes, así como en la proliferación de múltiples programas asistenciales focalizados, que, mediante la búsqueda de la eficiencia a partir de la técnica de la focalización, recortan sus poblaciones objetivo sobre sus específicas carencias individuales. La lógica de la condicionalidad, como principio del merecimiento que organizaron estas intervenciones, se articuló en la experiencia argentina con la noción de contraprestación laboral o de capacitación laboral de los destinatarios y las destinatarias, inscribiendo a las mismas como programas tipo *workfare*⁷ (Grassi, Hintze y Neufeld 1994; Soldano y Andrenacci, 2006; Grassi, 2003; Cortés y Marshall 1999; Álvarez Leguizamón, 2006; González, 2008; Danani y Hintze, 2011; Grondona, 2012).

Asimismo, en ese contexto de reformas estructurales neoliberales y de aumento de la pauperización de las condiciones de vida y de trabajo de la población, los jóvenes varones de barrios populares fueron uno de los grupos sociales intensamente estigmatizados como productores de violencia y vinculados al “problema de la inseguridad”. Desde entonces, sus prácticas, discursos e identidades fueron regularmente negativas (Chávez, 2005). Los mismos comenzaron a protagonizar los debates públicos y políticos sobre el control del delito, y se convirtieron en la población objetivo de diferentes interven-

7 “Concepto vinculado a la asistencia con subsidios estatales que contempla como obligación una contraprestación laboral que generalmente se realiza en condiciones de precarización y flexibilización del trabajo. A diferencia del *welfare* clásico, el *workfare* enfatiza el mérito individual por encima de la solidaridad colectiva” (Wacquant, 2011: s/n).

ciones estatales como los programas de prevención social del delito. En nuestro proceso de investigación hemos identificado la articulación estratégica que las intervenciones de prevención social del delito establecieron con los programas asistenciales tipo workfare, apoyados en las condicionalidades que presentaban estos últimos, construyendo la participación en las estrategias preventivas como la “contraprestación” condicional de los programas sociales, solapando sus poblaciones objetivo y activando la asociación entre un sujeto de la asistencia y un sujeto de la peligrosidad (Ayos, 2010; Crawford, 2009).

Desde mediados de la década del 2000 se observa el inicio de un proceso de “contrarreformas” en materia de políticas sociales, en el sentido de aquellas que basan su legitimidad en una confrontación de los sentidos que organizaron las neoliberales de la década anterior (Danani y Grassi, 2008). Estas contrarreformas tendieron hacia una recentralización de la seguridad social en el campo de las políticas sociales que puede observarse, como se mencionó anteriormente, en la reforma del sistema de asignaciones familiares que implicó la creación en el 2009 de la AUH. La misma extiende una intervención de la seguridad social que hasta el momento alcanzaba a trabajadores y trabajadoras formales, hacia trabajadores y trabajadoras informales y desocupados/as. Sin detenernos aquí sobre los sentidos que la política repuso en los debates acerca de la tensión trabajo-ciudadanía, esta reconfiguró la relación entre seguridad social y asistencia proponiendo una racionalidad de la protección y los derechos sociales para amplios sectores que anteriormente eran abordados por las políticas asistencialistas y minimalistas como población careciente, atados a las contraprestaciones que establecían como condicionalidad (Hintze y Costa, 2011; Lo Vuolo, 2010; Álvarez Leguizamón, 2006).

En investigaciones anteriores hemos observado que el debilitamiento de la contraprestación laboral o de capacitación laboral que implica la AUH en el ámbito de las políticas asistenciales, marca un punto de tensión con los modos de

articulación que se establecieron entre el campo de la política criminal y la política social argentina: los programas de prevención social del delito que se montaban sobre las contraprestaciones de los asistenciales encuentran en la extensión de la AUH y en su incompatibilidad con estos un escollo para su desarrollo, lo que ha marcado una intensificación de la crisis de este tipo de intervenciones (Ayo, 2012b). Pero también esta tendencia hacia una recentralización de la seguridad social pareciera plasmarse en la puesta en marcha en el 2014 del PROGRESAR. Esta, implementada originalmente, y hasta el 2018, por la ANSES, establece una prestación para jóvenes de 18 a 24 años desocupados/as u ocupados/as con salarios menores o iguales al mínimo, vital y móvil y que acrediten estar inscriptos/as o cursando en alguna institución educativa. Era particularmente significativa en cuanto incorporaba a personas de sectores populares dentro de la dinámica de la seguridad social, paradójicamente en el contexto social y político de una intensificación de los discursos públicos que vinculan a este grupo social con la cuestión de la “inseguridad” en tanto sujetos de la peligrosidad. En el apartado siguiente nos detendremos en la descripción de las intervenciones estatales que constituyen nuestros referentes empíricos y nos adentramos en la presentación de los resultados de la investigación.

3. Descripción de las intervenciones analizadas

Los referentes empíricos de esta investigación fueron distintas políticas sociales que formulan como objetivo la inclusión social de jóvenes de sectores populares. En este sentido, y como se mencionó con anterioridad, las intervenciones estatales analizadas fueron: el Programa Envión Municipal y Comunitario del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires y el Programa PROGRESAR del Ministerio de Educación de la Nación (hasta el año 2018 implementado por la ANSES).

El Programa de Responsabilidad Social Compartida Envió⁸ del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires depende de la administración provincial, pero es una política de corresponsabilidad compartida con los municipios o con organizaciones sociales-comunitarias u ONGs que tiene dos modalidades de intervención: el Programa Envió Municipal y el Programa Envió Comunitario.

El Programa Envió⁹ Municipal fue creado en el 2009 con el objetivo de promover la inclusión social de jóvenes entre 12 y 21 años en situación de vulnerabilidad social y/o en conflicto con la ley penal¹⁰, a través del diseño y desarrollo de estrategias que fortalezcan *“sus vínculos con la educación, la salud y el mundo del trabajo y generando mecanismos que permitan que desarrollen nuevas modalidades de relación con el medio social”* (MDS Provincia de Buenos Aires, 2010). Esta política surgió originalmente en el 2005 con una única sede en Villa Tranquila en el Municipio de Avellaneda¹¹, y actualmente funciona en más de 130 distritos de la Provincia de Buenos Aires en distintas sedes barriales. Tiene como propuesta principal que los y las jóvenes participen en distintos talleres y actividades. El programa se propone:

8 La creación de este programa se fundamenta en la Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y en la Ley Provincial N° 13.298 de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes del año 2005.

9 Creado a través de la Resolución N° 9/09 del Ministerio de Desarrollo Social.

10 En distintos documentos del programa elaborados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires y/o por la gestión de algunos municipios de la provincia, el Programa Envió es presentado como “una medida alternativa para los y las jóvenes en conflicto con la ley penal”. Textualmente en la resolución de creación del programa (N° 9/09) se menciona: “Dentro de cada módulo se destinarán vacantes para el ingreso de jóvenes cuyo destino sea solicitado por autoridad judicial como medida alternativa a penas de privación de libertad, para la realización de tareas de resocialización, capacitación en oficios, acceso a la educación...”.

11 El Programa Envió surgió en Avellaneda durante la gestión del ex intendente Baldomero Álvarez de Olivera en el año 2005, y luego pasó a ser un programa provincial cuando este funcionario fue nombrado ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.

Generar un espacio de participación destinado a jóvenes y adolescentes, a fin que los mismos puedan acceder a diferentes instancias de formación que fortalezcan sus actitudes y aptitudes para un mejor desempeño de la actividad laboral y escolar, buscando asimismo fortalecer los vínculos comunitarios, familiares y afectivos que le permitan al joven desarrollarse y crecer alejándose de los espacios y situaciones de vulnerabilidad y exclusión social. (Resolución N°110-Ministerio de Desarrollo Social, 2010:1)

Esta modalidad tiene cuatro ejes de intervención: educación, trabajo, salud, deporte y arte, y el lineamiento general de cada uno de ellos lo propone la gestión provincial, pero luego cada administración municipal, en función de su impronta y perspectiva de abordaje, puede reformular sus contenidos o incluso establecer nuevos ejes.

La estructura del programa en la modalidad municipal es la siguiente: cuenta con un coordinador o una coordinadora general por municipio y por sede. A su vez, cada sede cuenta con un equipo técnico interdisciplinario (trabajador/a social, psicólogo/a, orientador/a pedagógico/a, entre otros profesionales) de aproximadamente cuatro o cinco integrantes y trabajan diferentes talleristas que son convocados según los intereses de los y las jóvenes (talleres de arte, de género, de diversidad, de guitarra, de percusión, entre otros). Es decir que los talleres varían y se organizan en función de los intereses de los chicos y las chicas de cada barrio.

En el caso del Envión Municipal, la administración provincial firma un convenio de co-responsabilidad de forma directa con el municipio y aporta el financiamiento para el pago de los salarios de los coordinadores y las coordinadoras generales de cada una de las sedes, de los y las integrantes de los equipos técnicos y de las becas de los tutores y las tutoras, y de los y las jóvenes participantes. Regularmente los/as coordinadores/as y los/as integrantes de los equipos pertenecen al barrio, pero pueden no serlo.

El monto de la partida presupuestaria para cada municipio (para el pago de las becas y los salarios de los equipos técnicos) se estipula por convenio entre la administración provincial y la municipal, y depende de la cantidad de jóvenes inscriptos (por ejemplo: por cada diez jóvenes el programa debería contar con un/a tutor/a). Por otra parte, la modalidad de contratación de los y las integrantes de los equipos técnicos depende de cada distrito: pueden ser contratados/as bajo monotributo o directamente por la municipalidad (algunos/as trabajadores/as integran su planta permanente). Desde septiembre del 2020, el salario de los/as monotributistas de Enviación es de \$11.500. Asimismo, las comunas se responsabilizan del sueldo de los y las talleristas y de todos los insumos necesarios para el funcionamiento de cada una de las sedes (meriendas, materiales de los talleres, almuerzos, entre otros).

Sin embargo, el aporte de cada gestión municipal varía en función del signo político de la administración. Según pudimos relevar a partir de las entrevistas realizadas, en las del Partido Justicialista y/o kirchnerista (por lo menos en aquellas que fueron parte de esta investigación), en los últimos años han destinado mayor presupuesto para el financiamiento del programa aportando un plus de \$3.000 (por lo menos hasta mediados del año 2020) al salario de los trabajadores y las trabajadoras del programa, instalaciones (sedes) para el funcionamiento de Enviación y proveyeron distintos materiales (artículos de librería, materiales para los talleres, meriendas, almuerzos, otros). En los gestionados por la alianza Cambiemos no reciben este dinero y prácticamente no se realiza aportes en insumos u otros materiales para el funcionamiento cotidiano del programa.

Por último, una de las figuras centrales del Programa Enviación Municipal es la de los/as *tutores* de los grupos de jóvenes. Generalmente fueron participantes del programa que residen en el barrio y que al cumplir los 21 años se les puede asignar este nuevo rol. Perciben también una beca (que oscilaba en los \$3.000 a mediados del año 2020) y tienen como propósito acompañar

y tener un vínculo de proximidad con los y las participantes. Además, intentan cotidianamente identificar sus intereses, las situaciones problemáticas y/o analizar estrategias de intervención en conjunto con los y las integrantes de los equipos.

Con relación a la cantidad de participantes, en el informe de gestión del programa Envió realizado en el año 2010 por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires señalaba que ascendía a 20.000 aproximadamente. Sin embargo, durante la realización de nuestro trabajo de campo no fue posible tener acceso a un registro provincial unificado y actualizado sobre el número exacto de participantes en los últimos años.

Por otra parte, el Programa Envió Comunitario fue creado en el 2014 durante la gestión provincial del exgobernador Daniel Scioli para ampliar esta estrategia estatal de inclusión social a través del trabajo que las organizaciones sociales realizan en territorio. En este caso, la administración provincial firma un convenio directamente con una organización comunitaria, un movimiento social o una organización no gubernamental (ONG), la cual debe contar con instalaciones (sedes) en el lugar y con equipos de trabajo conformados por personal administrativo y talleristas. En esta modalidad, funciona “dentro de las estructuras de las organizaciones” y los/as integrantes de los equipos regularmente participan de la ONG o militan allí, viven en el barrio y son seleccionados por la organización. También designa “tutores barriales” de los y las jóvenes, pero no tienen la misma relevancia que en el Envió “Municipal”. Estos/as deben tener entre 18 a 25 años de edad, son seleccionados por los equipos técnicos, y tienen como función acompañar a los/as participantes y “ser mediadores entre la realidad del barrio y los saberes de los equipos técnicos”.

Este programa no requiere articular para su funcionamiento con el municipio y la gestión provincial aporta con el pago de las becas a jóvenes y a tutores, y el de los salarios de algunos/as de los/as integrantes de los equipos técnicos. Sin embargo, las organizaciones también aportan por su cuenta

para el cobro de los y las talleristas y compran los materiales necesarios para la realización de los talleres en función de sus recursos.¹² La cuestión del financiamiento constituye un tema de disputa con la administración provincial. Es decir, le reclaman al Gobierno el pago del salario de los y las talleristas.

Las organizaciones comunitarias que firman un convenio con la gestión de la provincia de Buenos Aires ya tienen una inserción y trabajo territorial previo. Estas trabajan desde hace varias décadas con los y las jóvenes y con las familias del barrio. Durante nuestro trabajo de campo con dos organizaciones sociales y comunitarias que tienen convenio con la administración provincial para el funcionamiento del Envión Comunitario pudimos relevar que aproximadamente 700 jóvenes participan y son titulares de la beca (solo en estas organizaciones).

Tanto en el Envión Municipal como en el Comunitario el propósito principal es que los y las jóvenes participen de los espacios del programa, y como contrapartida perciben una transferencia monetaria (beca) que a mediados del 2021 tiene un valor de \$3.000¹³. La misma ha sido devaluada en los últimos años. Actualmente para muchos/as solo significa la posibilidad de “cargar la SUBE” para “salir del barrio” o comprarse algunos

12 Algunas organizaciones cuentan con distintos recursos para cubrir y mejorar el salario de los equipos técnicos (responsables de los espacios, personal administrativo y de cocina y talleristas). Por ejemplo, a través del Programa Potenciar Trabajo complementan el pago a los/as talleristas. Es decir que los/as talleristas cobran por 15hs de trabajo (por participar de una asamblea mensual, un taller semanal y la planificación de ese taller). Por otro lado, algunos/as participantes que son de la organización, y entran en el Programa Potenciar Trabajo, cubren las horas de trabajo con la realización de talleres o cocinando para los y las jóvenes. Durante nuestro trabajo de campo pudimos relevar que una de las organizaciones sociales convenientes con el Estado provincial para el funcionamiento del Envión Comunitario intenta que todos/as sus trabajadores cobren \$15.500 mil pesos aproximadamente.

13 Con relación a las actualizaciones del valor de las becas, en el 2010 el monto era de 350 pesos y hasta mediados del año 2020 tuvo un valor de \$800 (o de \$400 si percibía también la Asignación Familiar por Hijo). Es decir que en 10 años la beca había aumentado solo \$450. En septiembre del año 2020 la beca tenía un monto de \$1800 y no persiste la distinción con los/as titulares de la AUH, sino que unificaron el monto para todos los y las participantes.

materiales para la escuela. Sin embargo, continúa siendo un ingreso estable y seguro para la economía cotidiana familiar.

Para acceder al Envión Municipal media una evaluación para detectar si el o la joven efectivamente está en riesgo o no. Es decir, el informe de evaluación oficia como estrategia para conocer si se encuentra en situación de vulnerabilidad social. Este criterio de elegibilidad para el otorgamiento de la beca persiste en todos los municipios en cuanto es un requisito establecido por la administración provincial (desde la creación del programa). Sin embargo, en algunos distritos es puesto en discusión y proponen la amplitud de la definición de la población objetivo en función de no limitar del mismo modo el acceso y la participación a las actividades y a los espacios del programa. En relación a esto, se propone “una política más abarcativa” que no clasifique (y determine) la inclusión-exclusión en función de su situación socio-económica, sino que los y las incluya por ser jóvenes de la comunidad y del barrio (aunque sin garantía del cobro de la beca). Esta misma perspectiva es adoptada también por la mayoría de los Enviones Comunitarios, es decir, los talleres son abiertos a todos los y las jóvenes del barrio, pero recién cuando tienen 12 años de edad pueden ser inscriptos/as formalmente en el programa para recibir la beca.

Por otra parte, durante el ciclo político de los años 2003 y 2015 se delimitaron un conjunto de políticas sociales y laborales orientadas a ampliar la protección social, principalmente a partir de la extensión de la seguridad social, hacia aquellos sectores en situación de vulnerabilidad en un contexto signado por la elevada informalidad y precariedad laboral (Grassi, 2016). Las nuevas intervenciones emergentes del campo de la seguridad social (como las moratorias previsionales, la AUH, entre otras) significaron la ampliación de la protección social a capas históricamente sin cobertura, como los trabajadores y las trabajadoras informales, las empleadas domésticas, y los y las jóvenes, y al mismo tiempo la pérdida de centralidad de la lógica asistencial condicionada. Como

mencionamos, en relación a la juventud esta recentralización de la lógica de la seguridad social y los derechos sociales como vía principal para la inclusión social marcó un debilitamiento de las políticas asistenciales tipo *workfare* vinculadas a los programas de prevención social del delito que tuvieron a este sector como población objetivo principal (Ayo, 2013). Esto sucedió fundamentalmente a partir del 2009 con la finalización de los programas de prevención del delito (como el Programa Comunidades Vulnerables¹⁴) (Ayo, 2013), con la creación de la AUH y, posteriormente, con el surgimiento del Programa PROGRESAR en el año 2014.

El PROGRESAR se creó con el objetivo de generar oportunidades de inclusión social y laboral para jóvenes de 18 a 24 años desocupados/as y/o con ingresos del grupo familiar equivalentes o inferiores a tres salarios mínimos y fue implementado por la Agencia Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Este programa tenía como único requisito para participar, además de la edad y el límite de ingresos mencionados, estar cursando estudios en alguna institución educativa reconocida por el Ministerio de Educación de la Nación (incluyendo particularmente a las modalidades de educación superior), lo cual se instituyó como un modo de promover el ejercicio del derecho a la educación y el reconocimiento de quienes acceden como sujetos de derecho, marcando rupturas y tensiones con las contraprestaciones tradicionales de los programas asistenciales tipo *workfare*.

En el diseño original del programa también se estipulaba, además de la transferencia monetaria, la creación de una *red de tutores*, para acompañar el proceso educativo y laboral

14 Este programa fue creado en el marco del Plan Nacional de Prevención del Delito (Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación) orientado a jóvenes de 16 a 30 años “en conflicto con la ley” y estuvo vigente en diferentes provincias del país entre los años 2001 y 2008, en articulación con el Programa de Empleo Comunitario (PEC) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. El PEC fue creado en el año 2003 y otorgaba un estipendio en dinero como contraprestación a la participación de los y las jóvenes en las actividades del programa (Ver Ayo, 2010, 2012, 2013).

de los/as jóvenes, y de una *red de servicios de cuidado infantil*, en articulación con el Ministerio de Desarrollo Social, para “*que los jóvenes con niños a cargo dispongan de tiempo para estudiar*”, pero que finalmente no se materializaron. En el marco del PROGRESAR, esta red de servicios de cuidado constituía una estrategia estatal que se orientaba a romper con la lógica familiarista y maternalista de la provisión de cuidados porque no definía a las mujeres participantes con niños-niñas a su cargo como las usuarias específicas del servicio de cuidado infantil. De este modo, se proponía, desde una perspectiva de género, brindar un soporte público-institucional de cuidados que favorecería la redistribución de las responsabilidades y trabajos entre géneros y, por ende, la autonomía de ellas.

En el 2018, a través del decreto 90, se establecieron una serie de modificaciones que reorientaron la lógica de este programa hacia una impronta meritocrática e individualista. Pasó a denominarse Beca PROG.R.ES.AR y a formar parte de la órbita del Ministerio de Educación como nueva política educativa orientada a promover la finalidad y los resultados educativos, bajo el supuesto de que se maximiza su eficiencia por medio del mérito, del endurecimiento de los requisitos y de las exigencias de rendimiento educativo. Los y las titulares debían cumplir con la aprobación de más del 50% de las asignaturas previstas anualmente para el plan de estudios para no percibir apenas un 30% del valor de la beca (Isacovich, 2019). Estos cambios tuvieron una lógica excluyente que impactó en la cantidad de usuarios: de 870.000 hacia el 2015 a 500.000 titulares aproximadamente en el 2019. También se extendió la edad para participar: “*Para el caso de los jóvenes que se encuentren en un estadio avanzado de su educación superior, la edad se extenderá hasta los TREINTA (30) años inclusive*” (Decreto 90/2018). En cuanto al monto, en el 2019 oscilaba entre los \$1.600 y los \$2.500 mensuales y se redujo la cantidad de 12 a 10 cuotas anuales.

4. Jóvenes, trabajo y políticas sociales en la Argentina post 2003: Discusiones, tensiones y vínculos con “el problema de la inseguridad”

4.1. Confianza, proximidad y afectividad: la territorialización de las intervenciones hacia jóvenes en la Provincia de Buenos Aires

Profundizando en el análisis del trabajo de campo vinculado al Programa Envión, se observa que éste presenta características de una intervención basada en lo que hemos llamado en trabajos anteriores como una *territorialización segmentada*: nos referimos a un proceso por el cual la construcción del territorio a intervenir aparece bajo la figura fragmentada de zonas específicas, de barrios o de comunidades. Esta forma de construir zonas de intervención marca una ruptura con las lógicas de territorialización que caracterizaron la “invención de lo social”: como vimos, una tendencia hacia la continuidad, la homogeneidad, la extensión y la universalidad en tanto propiedades definitorias de un ámbito de gobierno. La nueva centralidad de lo local en las intervenciones sociales se presenta como un verdadero cambio epocal. Sus modos de territorialización performan un espacio discontinuo, heterogéneo, fragmentado, en el que las especificidades de las “zonas” se vuelven el centro de la intervención. La territorialización que es promovida entiende al ámbito local como uno diferenciado, y en esta diferenciación encuentra el fundamento de su intervención. Justamente, lo local emerge como una dimensión clave para esta intervención porque construye un territorio segmentado como su objeto de acción (Ayo, 2012). Es este el espacio en y desde el cual cotidianamente se interviene, se forjan vínculos de proximidad con los sujetos destinatarios y entre éstos y la comunidad.

En el programa Envión Municipal se planifican acciones y actividades en pos de la construcción de pertenencia institucional que al mismo tiempo es territorialización de la propia institución. Éstas se construyen operando sobre la configuración que los/as jóvenes tienen acerca de y en el territorio en cuanto

el Envi3n realiza una puja de sentidos en relaci3n al mismo y en c3mo las identidades de los sujetos destinatarios se enlazan a 3l.

All3 se ponen en juego formas de construcci3n de pertenencia mediante las cuales se busca que los/as j3venes “se sientan parte” y que las personas e instituciones del barrio los reconozcan enlazados a la inscripci3n institucional. Se interviene en pos de que se sientan “en su casa”:

“...bueno, tambi3n cuando no es espacio de Taller, los chicos est3n y los trabajadores tambi3n y, bueno, y si no hay otro Taller estamos mateando, charlando. (...). Y los chicos van y quieren eso tambi3n. No simplemente van a hacer boxeo o a hacer Talleres, sino que tambi3n van a relajar un poco y a hablar como en su casa. (...). Pero en un lugar que se los escucha. Quiz3s su casa es otro tipo de lugar”. (Susana, trabajadora Programa Envi3n Municipal Zona 3)

El territorio se reconfigura como espacio de intervenci3n por lo menos en tres sentidos: para afrontar las rivalidades y la violencia entre j3venes (precisamente grupos juveniles) pertenecientes a diferentes barrios; para intentar modificar la imagen que la comunidad tiene sobre ellos y ellas a trav3s de la concreci3n de distintas acciones y proyectos; y para conocer con mayor precisi3n y veracidad la realidad cotidiana y familiar de los mismos.

En cuanto a la primera, los y las integrantes de los equipos t3cnicos del programa que hemos entrevistado identifican como un eje de intervenci3n la rivalidad y la violencia entre j3venes de distintos barrios. Es as3 que las diversas Casas del Envi3n (sedes) operan como espacios de intercambio, anclado en un territorio, pero como formas de posibilidad extraterritorial:

“Intentamos que haya un intercambio entre los barrios porque pasa mucho esto de la rivalidad entre los barrios, y los cagan a palos. Entonces, para ir trabajando este tipo de v3nculos es necesario el intercambio entre las distintas Casas del Envi3n, para que puedan interrelacionarse los j3venes desde otro lugar”. (Lorena, Trabajadora Programa Envi3n Municipal Zona 2)

Por otra parte, en el desarrollo de los programas el territorio también se considera como espacio estratégico para intentar modificar las representaciones que la comunidad tiene acerca de los y las jóvenes que participan del programa. Así como para promover el sentido de pertenencia (en términos identitarios-comunitarios) de los mismos en relación a su propio barrio. Se proponen distintas intervenciones organizadas desde los equipos de las Casas del Envión (sedes), tales como conversar con los vecinos y las vecinas y repartir volantes sobre las acciones que desarrollan en las sedes para los y las chicas y sobre las actividades que realizan con y para la comunidad, o la designación de “tutores” (vecinos y vecinas del barrio), como forma de entrelazar y construir vínculos barriales con el programa y sus usuarios/as.

Por último, “ir al territorio” por parte de los y las profesionales del Envión implica conocer la cotidianidad de los y las jóvenes (concurrir a sus viviendas, conversar con sus familias), “constatar” qué ocurre en sus vidas cotidianas, “confirmar si lo que dicen es efectivamente así”, para “*darle sentido*” a la intervención”.

De esta forma, la cuestión de la identidad, el sentido de pertenencia y la comunidad se instituyen como elementos centrales de la lógica del Envión y se tornan ejes de disputa entre los/as actores que en él participan por los significados y sentidos de estos.

La descripción de estas dinámicas de intervención que muestra el programa Envión, caracterizadas por una lógica de la cercanía y una territorialización segmentada del espacio de acción que configura, contrasta con la forma de territorialización que plantea el PROGRESAR, como luego analizaremos: su proximidad a la seguridad social desdibuja la centralidad de lo local, al mismo tiempo que la gramática de la cercanía es reemplazada por la lógica del aseguramiento de un ingreso como forma de realización de un derecho, en este caso el derecho a la educación.

Por otra parte, el Envión tiene como eje principal la participación de los y las jóvenes en distintos talleres a fin de

generar un vínculo (de contención) entre ellos/as y los y las profesionales de los equipos técnicos. Dicha participación es requisito fundamental para acceder al cobro de la beca. Estar inscripto/a o estar cursando estudios en una institución formal es también condición, pero no requisito excluyente para ser incluido/a. Al mismo tiempo, se identifica la inscripción de la idea de *jóvenes como sujetos de derechos* a los cuales “hay que proteger porque se encuentran en riesgo” ante la situación socioeconómica-laboral y familiar que viven, pero para acceder a este programa media una evaluación para detectar si el o la joven efectivamente está en riesgo o no, es decir, para detectar si se encuentra en una situación de vulnerabilidad social.

A través del análisis del material de campo se observan también algunas problematizaciones relacionadas al eje jóvenes-trabajo. La idea de promover el “esfuerzo” y el “trabajo”, como principios centrales para la prevención de conductas anti-sociales, se inscriben como objetivos y valores que guían la intervención:

“...a medida que fui conociéndolos fui armando propuestas acordes a lo que me pareció que necesitaban, entonces les propuse trabajar con madera, carpintería. La idea es que internalicen el esfuerzo, que les cueste, que aprendan el valor del esfuerzo, el trabajo”. (Belén, Trabajadora Programa Envión Municipal Zona 3)

En este sentido, un eje estructurante de esta modalidad de intervención es que se lleva adelante a través del acompañamiento que realizan cotidianamente los operadores y las operadoras del programa para la construcción de límites y la generación de valores vinculados al campo laboral, como el “esfuerzo”, que necesitan estos/as jóvenes para insertarse en el mercado de trabajo. La internalización de pautas es aquí nombrada como la contracara de la ausencia de estas, es decir como la incrustación en el sujeto de valores que no le son propios:

“Nosotros no dejamos de ser una institución con sus reglas: si el desayuno es a las 10 hs no vengas a las 12 hs. La primera vez te lo deja-

mos pasar y te lo decimos bien, pero te vamos recalcando que afuera, en un trabajo, eso no te lo bancan". La idea es que internalicen los horarios, los límites, las pautas". (Anabela, Trabajadora Programa Envión Municipal Zona 3)

En trabajos anteriores, centrados en los programas de prevención social del delito orientados a jóvenes, encontramos una mirada similar sobre el lugar que podían ocupar las intervenciones - en relación a sus destinatarios y destinatarias, los cuales hacían foco en lo que llamamos las precondiciones para la inclusión social (Ayo, 2013). Esta noción condensaba un conjunto de construcciones de sentido que atravesaban el desarrollo de dichos programas en torno a la idea de que presentaban a sus prácticas de intervención no con el objetivo inmediato de la "inclusión social" (representada en buena medida como la incorporación al mundo del trabajo), sino sobre las precondiciones subjetivas que harían ese proceso posible. Las formas de intervención, las entrevistas, el trabajo grupal, los talleres, la formación para el trabajo aparecen como condensando transversalmente el objetivo no explicitado de la creación de las capacidades y disposiciones, ligadas al autocontrol, la disciplina y la constancia que implica el mundo del trabajo asalariado, supuesto como uno de los "déficits" en el conjunto de la población objetivo. Por supuesto, es una dimensión explícita de las políticas "activas" o de activación el fin de dotar de capacidades para el trabajo en línea con la racionalidad que puede encontrarse en términos de la discusión sobre la educación y su lugar en la producción de capital humano (Gentile, 1995; Tiramonti, 1997; Tiramonti y Minteguiaga, 2007; Dallorso, 2013). Sin embargo, en estas intervenciones sobre jóvenes puede identificarse el recorte de un problema "anterior": la disposición subjetiva misma para sostener un trabajo asalariado o también la asistencia a la escuela. Y esa forma de reconstruir el problema puede establecer contactos con las perspectivas más individualizantes sobre la relación de los sectores populares y el trabajo, en un contexto político-cul-

tural donde los discursos neoconservadores sobre el debilitamiento de la “cultura del trabajo” circulan con intensidad.

Esta tensión emerge en nuestro trabajo de campo, en el desarrollo concreto de las intervenciones. De esta manera, en el caso del Programa Envión Municipal puede observarse esta preocupación sobre las precondiciones subjetivas y actitudinales que habilitarían la inserción en el mercado de trabajo o en las instituciones educativas. Estas *precondiciones* se encuentran fuertemente atravesadas por la discusión sobre las prácticas ilegales o violentas ejercidas por los/as jóvenes o contra ellos/as por parte de las fuerzas de seguridad. En este sentido, en cuanto a la producción de límites, es interesante dar cuenta de los resultados que los operadores y las operadoras del programa adjudican a las modalidades de intervención:

“También, se fue construyendo con esto de, ellos normalmente se van para otros barrios o a otros lugares -como Capital- a afanar, ¿no? Entonces se motivaron tanto con la participación en la Casa Joven y con los talleres o con las actividades que, de repente, dejaron de ir. Dejaron de ir y no fue decirles: ‘Lo que hacen está mal’. Nunca se les dijo eso, pero, bueno, lo dejaron de hacer”. (María, Trabajadora Programa Envión Municipal Zona 2)

Al respecto, se genera una doble relación que consideramos menester destacar, constituida a partir de la tensión entre la circulación de los y las jóvenes por fuera del barrio y la noción de peligrosidad, el desarrollo de actividades propuestas por el programa y la modificación de conductas. Se vislumbra, entonces, que el Envión opera gestionando la peligrosidad en tres puntos. Por un lado, generando estrategias de contingencia para aquellas violencias devenidas de las prácticas policiales tales como el hostigamiento, las golpizas, entre otras:

Josefina- “Yo creo que ya los policías entendieron que los pibes están participando acá. Lo que sí nos pasaba era que -a ellos por ahí les sigue pasando- si van solos al centro, solamente por portación de rostro ya la Policía Local, el que sea los para”.

Marcos- “Sí, de hecho, yo hacía los acompañamientos con el tema de salud. O sea, íbamos al centro al hospital [con los chicos] y nos han parado. Cuando yo me presentaba, les contaba que era trabajador municipal y nos dejaban ir porque varios de los chicos no tienen documentos y esas cosas. Y dicen: ‘Gracias que estabas vos conmigo porque si no me llevan, me tienen ahí 12 horas y después lo largan’”.

Josefina- “De hecho, nos ha pasado con dos de los chicos que han caído en la Comisaría y nosotros empezamos a llamar y recontrare llamar para decirles que eran pibes de acá [en referencia a la Casa Envión], llamaron todos como para que a los pibes no les hagan nada. Porque por lo general salen golpeados”. (Josefina y Marcos, Trabajadores Programa Envión Municipal Zona 2)

Por otra parte, realizando intervenciones sobre los y las jóvenes, mediante las cuales se intenta modificar aquellas prácticas como el delito contra la propiedad privada y el interpersonal urbano. Y, por último, diseñando estrategias de intercambio entre las Casas del Envión más cercanas entre sí como estrategia para intentar cambiar aquellas relaciones entre chicos/as de territorios próximos, tal como mencionamos anteriormente.

Recuperando los análisis previos, podemos decir que el Programa Envión problematiza las *precondiciones para la inclusión social* desde un dispositivo de intervención centrado en la lógica de la cercanía. La construcción del vínculo de proximidad con los y las jóvenes es el mecanismo de intervención. Si bien se trata de un programa asistencial con transferencia de ingresos, el estipendio se traslada a un segundo plano, se prioriza la construcción de lazos de proximidad con los usuarios y las usuarias, como medio para promover la formación personal y laboral, para brindarles acompañamiento, contenerlos, para “trabajar en su autonomía” (para el trabajo), no solo del o la joven sino también de su familia y, al mismo tiempo, en pos de promover el ejercicio de derechos. La construcción de vínculos, para “trabajar con el pibe”, se configura como el modo de gestionar y canalizar

las violencias que viven cotidianamente, como el hostigamiento policial y la pauperización de sus condiciones de vida.

Ahora bien, la dinámica de intervención del Enviñ Municipal se encuentra atravesada por las condiciones de precarización laboral de los y las trabajadores de los equipos, por el déficit presupuestario para su funcionamiento y el estancamiento del valor de las becas:

“Desde el año 2018 hubo procesos de desarme de equipos fuerte porque como se paga poco en Enviñ es fácil encontrar un laburo que te paguen más. No teníamos cómo retener a esos trabajadores, y eso después impacta en la llegada de ese equipo con los pibes, se pierde el vínculo (del equipo) con los pibes”. (Julieta, coordinadora del programa Enviñ Municipal, zona 3)

Según pudimos relevar, estas condiciones tensionan la dinámica del programa y repercuten –aunque de un modo diferente en cada municipio– en el trabajo cotidiano de acompañamiento que realizan los equipos técnicos, limitando las posibilidades de construcción y consolidación del vínculo de cercanía con los y las jóvenes por la inestabilidad de la conformación de los mismos, particularmente en aquellos distritos gestionados por la alianza política Cambiemos, en los cuales la situación de precarización laboral es aún mayor.

Esta cuestión es un punto de inflexión entre ambas modalidades (Municipal y Comunitario). El problema de la inestabilidad y la intermitencia de los y las trabajadores en el Enviñ Municipal se enlaza con la crítica de los y las referentes de las organizaciones territoriales en las que funciona el Enviñ Comunitario sobre la presencia estatal y la continuidad de las políticas públicas. Con respecto a ello, Luciana, coordinadora de un Enviñ Comunitario en una ONG barrial, refería que *“cuando el Estado se va, quedamos nosotros”*, porque los y las integrantes del programa en la organización son regularmente referentes y/o militantes que viven en los barrios, que tienen una militancia territorial histórica y que no *“dependen del cobro de un salario”* para continuar acompañando a las y los jóvenes.

Esta cuestión es señalada por los y las entrevistados/as como una diferencia central con las intervenciones sociales del Estado y como una ventaja que fortalece el funcionamiento porque “conocen más el territorio y a los y las jóvenes”, “tienen otra confianza y otra relación” y “están las 24 horas para ellos” en cuanto los y las integrantes de los equipos técnicos son vecinos del barrio, son parte de la comunidad y de la organización:

“Nosotros tratamos de juntarnos con los pibes, tenemos otra relación con ellos. Tienen nuestros contactos, saben dónde vivimos, les pasa algo pueden venir a buscarnos a nuestras casas a decirnos lo que les pasa. Creo que lo principal que tenemos es la relación que uno establece con ese joven con el que está trabajando”. (Martina, coordinadora Enviñon Comunitario zona 3)

“Acá podés ver las situaciones que pasan diariamente y podés charlarlo con ellos. Ya hay una confianza, es distinto. Cuando se inició el ‘Enviñon’ municipal los profesores y profesoras de los talleres vienen de otro lado. Sí, se hace una relación, y como trabajadores y trabajadoras necesitamos el salario, pero dejaron de cobrarlo y ya no están más, no hay taller, los chicos se quedaron en banda. Es como que nosotros, más allá de la plata o no, estamos. Cuando se termina la política pública, cuando se va el Estado, quedamos nosotros”. (Luciana, coordinadora Enviñon Comunitario zona 1)

Esta cuestión tensiona la relación con el Estado Provincial. Si bien la creación de esta modalidad de intervención estatal intentó marcar un acercamiento entre el Estado provincial, las instituciones comunitarias y vecinos/as y jóvenes, y estableció una forma de obtener recursos económicos por parte de las organizaciones para su funcionamiento, también esta relación se encuentra signada por la desconfianza en el Estado y la sospecha de “ser usados políticamente” por la gestión de gobierno: “a veces participamos donde nos convocan, pero siempre estamos en ese tire y afloje: ¿Por qué vamos? ¿Para qué nos quieren? ¿Para una foto? Nosotros no participamos para que nos saquen fotos, no exponemos a los chicos” (Luciana, coordinadora Enviñon Comunitario zona).

Por otra parte, mientras los y las integrantes de los equipos técnicos del Enviñon Municipal se posicionan e identifican como trabajadores del Estado, los y las integrantes del Enviñon Comunitario lo hacen como militantes barriales-comunitarios. Respecto a ello, Luciana señalaba: *“Yo me siento parte de la organización. Si bien es un programa que pone cierto dinero el Estado, nosotros lo manejamos y moldeamos a nuestro criterio. No me siento parte del Estado, para nada”* (Coordinadora Enviñon Comunitario zona 1). Las organizaciones gestionan el programa de manera “autónoma” respecto al Estado provincial, lo “moldean a su criterio”. Establecen sus propios criterios y dinámicas de trabajo, de intervención y de selección de jóvenes participantes, en función de los lineamientos internos y de las características que tiene cada organización social:

“Nosotros trabajamos directamente con la provincia, pero tenemos nuestra propia dinámica. No nos insertamos en las distintas propuestas que tiene el Enviñon desde provincia, nosotros tenemos contacto (con la gestión provincial) por el tema altas y bajas de las becas de los/as jóvenes, pero después nosotros tenemos nuestra propia manera y nuestra propia intervención a la hora de trabajar porque lo que tiene el Enviñon comunitario es eso, que se trabaja con organizaciones sociales que ya tienen todo un laburo con jóvenes, entonces nosotros tenemos nuestra propuesta de trabajo (...) que es a la interna del movimiento social” (Martina, coordinadora Enviñon Comunitario zona 3)

En el marco de este programa, que funciona dentro de las estructuras de las organizaciones sociales, se realizan talleres, campamentos y salidas recreativas. Los y las jóvenes participan de los espacios que tienen las organizaciones, las cuales establecen, del mismo modo que el Enviñon Municipal, que la condición para percibir la beca es participar en los talleres. A su vez, en esta política también es central la cuestión del sentido de pertenencia, pero las intervenciones de los equipos técnicos se orientan a que forjen su identidad como “jóvenes de la organización” (y no con el programa Enviñon), buscando que

la participación sea una transición hacia su inscripción en la propia organización.

En la dinámica de intervención de este programa hemos observado que las organizaciones sociales median el vínculo entre el Estado, la comunidad y los y las jóvenes. Las acciones que desarrollan los equipos técnicos se orientan a que reconstruyan los lazos socio-comunitarios y se (re)vinculen con instituciones, como la escuela, a través de la propia organización y de los vínculos que establecen con los equipos técnicos: *“es un espacio donde pueden hablar y ser escuchados. (...) Tratamos de ser el espacio en el que puedan sentirse contenidos y por eso para mí el vínculo que tenemos con ellos es lo más importante”* (Martina, Coordinadora Envión Comunitario, zona 3).

De este modo, en el desarrollo de nuestro trabajo de campo fue posible observar que en estas políticas asistenciales la construcción de vínculos de proximidad y confianza con los y las jóvenes es el fundamento y el mecanismo central de intervención. En el Envión Municipal este acompañamiento es realizado por agentes estatales contratados/as por el municipio, mientras que en la modalidad Comunitaria es realizado por los y las militantes de las organizaciones a través de un dispositivo que funciona como parte de las estructuras de las mismas. En esta modalidad de intervención los y las participantes se inscriben y éstas ofician de “puentes” entre los y las inscriptas y el Estado con el propósito de ampliar las protecciones sociales hacia esta población, aunque con demandas y disputas con el Estado provincial.

4.2. El Programa PROGRESAR. Seguridad social, educación y la cuestión de los y las jóvenes “NI-NI”

Una de las intervenciones estatales que también nos permite observar y analizar los modos en que se ha problematizado y articulado la cuestión del trabajo, la seguridad y los jóvenes durante los años 2009 y 2020, es el Programa PROGRESAR. Esta política propuso un abordaje diferente sobre los

de los sectores populares, en particular en cuanto a la relación entre formación y trabajo. Asimismo, representó uno de los puntos más intensos en el proceso de reconfiguración de las relaciones entre seguridad social y asistencia que se abre con la creación de la AUH, el cual implicó la creación de una intervención que refería a la lógica de la seguridad social, retomando la modalidad de la AUH, pero orientado a jóvenes de 18 a 24 años cuyo objeto:

Es el de generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes entre DIECIOCHO (18) y VEINTICUATRO (24) años de edad inclusive con el objeto de finalizarla escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de una educación superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo. (Decreto de Necesidad y Urgencia 84/2014)

El programa define su población recurriendo una vez más a la categoría de vulnerabilidad, refiriendo a jóvenes que pertenezcan a “grupos sociales vulnerables”, categoría que es operacionalizada en un primer momento en un límite de ingresos del grupo familiar por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil, pero luego se amplió a tres veces dicho valor. Sin embargo, el PROGRESAR, desde esta aproximación más cercana a la tradición de la seguridad, se aleja de los programas asistenciales-laborales en dos sentidos: por una parte, debilita la dimensión de lo local-territorial que estas intervenciones proponían como uno de sus ejes centrales. Por otro lado, también desarticula la cuestión de la cercanía y el “seguimiento” que también caracterizaron a este tipo de iniciativas. Es decir, si bien la ANSES instrumentó diferentes formas de “territorialización” de sus prestaciones (Hintze y Costa 2011), la forma de un componente del sistema de seguridad social como forma de garantizar el derecho a la educación desdibujaba la programática de una territorialización caracterizada por la cercanía. “El PROGRESAR no es un programa”, nos dijo una autoridad

del Ministerio de Trabajo encargada de las Oficinas Locales de Empleo. No carece de las dimensiones que hacen a un programa: estructura institucional local, equipos técnicos locales, construcción de un vínculo cara a cara entre operadores y jóvenes destinatarios/as, seguimiento periódico. Pero, además, el tema de la amplitud en la definición de la población objetivo que propone marca también una ruptura con los programas asistenciales tradicionales: la cuestión de la formación para el trabajo se extiende hacia la educación en general, incluso hasta la superior o universitaria, reconstruyendo una intervención más amplia, tanto en términos de su sujeto de intervención como también replanteando la relación entre vulnerabilidad, trabajo y educación, como luego argumentaremos. Al mismo tiempo que el PROGRESAR consolida el pasaje hacia intervenciones bajo la lógica de la seguridad social sobre los sectores populares, ahora abarcando a los/as “jóvenes” como grupo social, novedoso por cierto para esta modalidad de intervención, el lanzamiento de esta política participó también de los debates sobre la cuestión de la seguridad frente al delito, contraponiendo argumentos contra la construcción hegemónica que asocia delito y jóvenes de sectores populares.

La justificación de la creación del PROGRESAR es vinculada en diferentes documentos oficiales a las múltiples facetas que tiene la “problemática juvenil”, sobre las cuales es necesario no “caer en categorizaciones simplificadas y estigmatizantes”. Se subraya la necesidad de un acceso “real y flexible” a la oferta educativa, la provisión de estrategias públicas de cuidado de los niños y niñas a cargo de jóvenes y el acompañamiento en una inserción laboral “de calidad”. Estos objetivos del programa se presentan como adecuados para “romper con la falsa imagen mediática de una juventud desinteresada, desanimada y “temible”.

En este sentido, en algunos de los documentos de difusión del programa se sostenía que el PROGRESAR era “mucho más que un programa para jóvenes ‘NI-NI’” en referencia al

debate público que en esos años se organizaba sobre los/as jóvenes que “ni estudian ni trabajan”, y que configuraban una de las imágenes más intensas de la peligrosidad en relación a la cuestión de la “inseguridad”. En estos escritos se preguntaba “¿por qué hay que romper con la categoría NI-NI? Porque engloba situaciones muy disímiles e invisibiliza el trabajo doméstico”, en referencia al alto componente de mujeres encargadas de trabajo doméstico y de cuidado que engloban las estadísticas utilizadas en dichas discusiones.¹⁵

En líneas generales es posible observar que este programa se distancia de aquellas intervenciones estatales que se caracterizan por tener una lógica de cercanía y seguimiento en relación a los y las jóvenes, y se inscribe como una modalidad vinculada a la seguridad social (y al aseguramiento de ingresos), desde un enfoque que pone el acento sobre las variables económicas y sociales estructurales que habilitarían el ejercicio del derecho a la educación.

Conclusiones

Aunque a partir de la salida de la crisis de la hegemonía neoliberal es posible observar un mejoramiento significativo (por supuesto con las tensiones y desacoples que ya hemos señalado, y siendo particularmente relevante al respecto los altos niveles de informalidad y precariedad laboral) de los indicadores sociales y laborales, la cuestión pública de los/as jóvenes de

15 Sobre esta cuestión, el CIPPEC elaboró un informe sobre la base de la Encuesta Nacional de Juventud del INDEC del año 2014, en el cual menciona lo siguiente: “2 de cada 10 mujeres no estudia, no trabaja, ni busca trabajo, pero casi todas ellas cuidan. Si el 70% de los jóvenes desafiados del mercado laboral o de la esfera educativa realizan actividades de cuidado, esa cifra muestra un impacto diferencial por género cuando se la analiza en profundidad. En efecto..., del universo de jóvenes que no estudian ni trabajan, pero cuidan, el 95% está representado por mujeres. De esa forma, las jóvenes cuidadoras no solo representan el 82% del total de jóvenes mujeres que no estudian ni trabajan, sino también el 67% de todos los jóvenes, hombres y mujeres, que se encuentran en esa situación” (De León, 2017:17).

sectores populares en situación de vulnerabilidad se mantuvo como una de las discusiones sociales de primer orden durante el período, teniendo a su vez una dimensión central en la preocupación por la supuesta peligrosidad de los mismos. Esta articulación entre asistencia, trabajo y seguridad no fue ajena a las intervenciones estatales que abordaron la cuestión de la juventud en situación de vulnerabilidad social.

Reconstruyendo una mirada más general que recupere las líneas de fuga y convergencia sobre las formas de regulación de jóvenes de sectores populares que proponen las intervenciones analizadas, podemos observar que el Envión problematiza las *precondiciones para la inclusión social* desde un dispositivo de intervención centrado en la lógica de la cercanía. A partir de un modo de territorialización intenso en relación con su escala, con presencia en cada uno de los barrios, el Envión Municipal intenta generar un contacto directo y cotidiano entre grupo de chicos/as y equipo técnico (conformado por agentes estatales contratados/as por los municipios). Como mencionamos, en este programa aparece la preocupación por las precondiciones subjetivas, que permitirían que accedan al mundo del trabajo o la educación, pero atravesada por la discusión sobre las prácticas ilegales o violentas ejercidas por o contra de ellos/as por parte de las fuerzas de seguridad. En este sentido, la construcción de vínculos de proximidad es la forma de intervención que caracteriza a esta política, enmarcada en la promoción de derechos, que también busca acompañarlos/as para prevenir conductas antisociales y, al mismo tiempo, contenerlos/as ante las violencias que vivencian cotidianamente, como la violencia policial.

En el caso de la modalidad Comunitaria, este dispositivo de intervención funciona en el marco de las organizaciones sociales. El trabajo de acompañamiento es realizado por equipos técnicos conformados en gran parte por militantes. En esta línea, las acciones que desarrollan se orientan, por un lado, a que los y las jóvenes reconstruyan sus lazos socio-comunitarios y se (re)vinculen con instituciones, como la escuela, a través de

la propia organización y, por otra parte, a que forjen su identidad como “jóvenes de la organización” (y no con el programa Envión), buscando que la participación de los mismos sea una transición hacia su inscripción en ellas.

El Programa PROGRESAR recupera una mirada que podemos denominar más clásica o más propiamente social (en referencia a las características de esa “invención de lo social” con centro en la seguridad social desde finales del siglo XIX, ver Donzelot 2007) en donde las precondiciones para la inclusión social se observan desde la posibilidad del derecho a la educación. Esta modalidad desdibuja la preocupación sobre las disposiciones subjetivas, centrando la mirada sobre las variables estructurales que habilitarían el ejercicio de dicho derecho, y desarticula la cuestión de la cercanía y el “seguimiento” que también caracterizaron a este tipo de programas. Por supuesto que gravita la idea de transformación personal, pero en un registro que escapa a la tendencia de individualización de los problemas sociales y sus posibles articulaciones en un contexto político-cultural que refuerza las perspectivas moralizantes sobre los sectores populares. Lo que pone en el centro de la discusión es el aseguramiento de ingresos como “precondición” para la “transformación educativa”, como una de las condiciones generales del trabajo asalariado como institución. De esta manera, entra en la discusión sobre la peligrosidad de los jóvenes de sectores populares criticando la categoría de jóvenes “NI-NI” y distanciándose del establecimiento de intervenciones específicas sobre la cuestión, poniendo en el centro la garantía del derecho a la educación.

Las intervenciones estatales analizadas en esta investigación nos muestran el modo en que con mayor énfasis ha sido problematizada la relación de los y las jóvenes con el mercado de trabajo y las instituciones educativas durante el ciclo político que se abrió en el año 2003. Es decir, nos permiten observar el eje central y el sentido de las reorientaciones y transformaciones que se han producido en las políticas so-

ciales orientadas a la juventud y también cómo participan (y son al mismo tiempo expresión) de los debates político-culturales de la sociedad argentina: en relación a las discusiones acerca de los debates sobre la cuestión de la inseguridad, que tensiona entre las miradas más estructurales o las ligadas a la cuestión de las capacidades subjetivas de los y las jóvenes, pero polemizando con los discursos punitivistas que pregonan una aproximación meramente penal sobre el problema. En algunos casos, como vimos, recuperando argumentos y estrategias contra el discurso hegemónico que identifica a la juventud “NI-NI” como productora del delito. Finalmente, en términos más generales, y en contraposición a los discursos neoliberales en los cuales la participación de las personas en el mercado laboral es exclusivamente atribuida a sus “capacidades subjetivas” y como una cuestión de “predisposición individual” para el trabajo, en las políticas sociales analizadas es posible encontrar, aunque por supuesto con tensiones, una discusión que nos parece central: que esa disposición individual es también un producto social e histórico que depende de los soportes socio-institucionales y que no es otra cosa que el motor constante de la “invención de lo social”.

Referencias Bibliográficas

- ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S. (2006). La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de ‘opciones preferenciales por los pobres. En: Andrenacci, L. (comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 81-124). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- AYOS, E. (2010). *Delito y pobreza: espacios de intersección entre la política criminal y la política social argentina en la primera década del nuevo siglo*. São Paulo: IBCCRIM.
- _____ (2012a). “Prevención del delito y políticas sociales en Argentina: tres ejes problemáticos”. *Revista de Ciencias So-*

- ciales, N° 135-136, Universidad de Costa Rica. Disponible en <http://www.revistacienciasociales.ucr.ac.cr/>
- _____ (2012b). “La prevención como contraprestación: la instrumentalidad de la asistencia en la intersección de la política social y la política criminal”. *Revista Trabajo y Sociedad*, N° 21, Universidad Nacional de Santiago del Estero. Disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_serial&pid=1514-6871
- _____ (2012c). *Condiciones de vida y delito. Procesos de de-socialización de las políticas de prevención social en Argentina*. Buenos Aires: CLACSO-ASDI.
- _____ (2013). “La prevención como contraprestación: la instrumentalidad de la asistencia en la intersección de la política social y la política criminal”. *Revista Trabajo y Sociedad*, N° 21, Universidad Nacional de Santiago del Estero. Disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_serial&pid=1514-6871
- BECK, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- CASTEL, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Ed. Buenos Aires: Paidós.
- _____ (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Editorial Manantial.
- CORTÉS, R. y MARSHALL, A. (1999). “Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los ‘90””. *Revista Desarrollo Económico* N° 154. Buenos Aires: IDES.
- CRAWFORD, A. (ed.) (2009). *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*. Cullompton, Willan Publishing.
- CHAVEZ, M. (2005). “Juventud negada y negativizada: Representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea”. *Revista Última Década*, N° 23. Valparaíso, Chile, Centro de Estudios Sociales.
- DALLORSO, N. (2013). “La teoría del capital humano en la visión del Banco Mundial sobre las transferencias monetarias condicionadas”. *Estudios Sociológicos*, Vol. 31, No. 91, pp.

- 113 – 139. El Colegio de México.
- DANANI, C. (1996). Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto. En: Hintze, S. (org.). *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires: CBC-UBA.
- _____ (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social. Introducción. En: Danani, C. (comp.). *Política social y economía del trabajo*. Buenos Aires: UNGS/OSDE/Altamira.
- _____ (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En: Chiara, M. y Di Virgilio, M. (comp). *Política Social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: UNGS.
- _____ (2013). “El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 22, pp. 145-170. Instituto de Ciencia Política/Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de la República-Uruguay.
- DANANI, C. y GRASSI, E. (2008). Ni error ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional, Argentina 1993-2008. En: Lindenboim, J. (comp). *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Eudeba.
- DANANI, C. y HINTZE, S. (2011). “Reformas y contra-reformas de la protección social: la seguridad social en la Argentina en la primera década del siglo”. *Revista Reflexión Política* N° 24, Año 12. Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.
- DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA N° 1602/2009.
- DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA N° 84/2014.
- DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA N° 90/2018.
- DE LEÓN, G. (2017). *Jóvenes que cuidan: impactos en su inclusión social*. Documento de Trabajo N° 158. CIPPEC, Buenos Aires.
- DE MARINIS, P. (1998). *La espacialidad del ojo miope (del poder)*. (*Dos ejercicios de cartografía postsocial*). Archipiélago, cuader-

nos de crítica de la cultura, (34-35), 32-39.

- _____ (2004). In/ Seguridad/es sin sociedad/es: cinco dimensiones de la condición postsocial. En: Muñagorri, I y Pegoraro, J. (coord.). *La Relación seguridad–inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados*. Madrid: Dykinson.
- DONZELOT, J. (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- FONT, E. (1999). Transformaciones en el gobierno de la seguridad: análisis exploratorio de conceptos y tendencias. Su relevancia en Argentina. En: Sozzo, M. (comp.). *Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevas perspectivas. Pensar alternativas teóricas y políticas sobre la cuestión criminal* (pp. 89-118). Santa Fe: UNL.
- GENTILI, P. (1995). “¿Qué hay de nuevo? Las nuevas formas de exclusión en educación. Neoliberalismo, trabajo y educación”. *Revista Educación y Realidad*. 20 (1), pp. 191–202.
- GONZÁLEZ, C. (2008). La familia como objeto de las políticas asistenciales: los programas de combate a la pobreza y el papel de los organismos multilaterales. En: Aquín, N. (organizadora). *Trabajo Social, Estado y Sociedad*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- GLASER, B. y STRAUSS, A. (1967). *The discovery of grounded theory*. Nueva York, Aldine Publishing Company.
- GRASSI, E. (2003). *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- _____ (2016). “Un ciclo de reedición del Estado Social en la Argentina. La política sociolaboral entre 2003-2015”. *Revista Diálogos*, Volumen 17. Escuela de Historia, Universidad de Costa Rica.
- GRASSI, E.; HINTZE, S. y NEUFELD, M. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- GRONDONA, A. (2012). “Tradición” y “traducción”: un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina. Tesis de Doctorado de Ciencias Socia-

- les de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación – Biblioteca Virtual.
- HIMMELFARB, G. (1983). *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*. México: Fondo de Cultura Económica.
- HINTZE, S. y COSTA, M. (2011). La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección. En: Danani, C. y Hintze, S. (coord.). *Protecciones y desprotecciones* (pp. 153-183). Los Polvorines: UNGS.
- ISACOVICH, P. (2020). “El PROGRESAR y la apuesta por la educación superior como abordaje de las juventudes”. *Bordes Revista de Política, Derecho y Sociedad*. Universidad Nacional de José C. Paz.
- KESSLER, G. (2002). Entre fronteras desvanecidas. Lógicas de articulación de actividades legales e ilegales en los jóvenes. En: Gayol, S. y Kessler, G. (eds.). *Violencias, justicias y delitos en la Argentina* (pp. 339-355). Buenos Aires: Ediciones Manantial y Universidad Nacional de General Sarmiento.
- _____ (2008). *Sociología del delito amateur*. Buenos Aires: Paidós.
- _____ (2009). “Delito, trabajo y ley”. *Revista Puentes*. N° 23, pp. 83-95.
- LO VUOLO, R. (2010). *Las perspectivas de ingreso ciudadano en América Latina. Un análisis en base al “Programa Bolsa Familia” de Brasil y a la “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” de Argentina*. Documento de Trabajo N°75, CIEPP, Buenos Aires.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2010). Informe Programa de Responsabilidad Social Compartida Enviñón.
- OFFE, C. (1990). La política social y la teoría del Estado. En: *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- OSZLAK, O. (2000). *El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina*. Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Ad-

- ministración Pública. Santo Domingo.
- POLANYI, K. (1992). *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*. España: Fondo de Cultura Económica.
- PEGORARO, J. (2001). "Inseguridad y violencia en el marco del control social". *Espacio Abierto, Cuaderno Venezolano de Sociología*, Vol.10, N° 3.
- RESOLUCIÓN N° 9/2009. Programa de Responsabilidad Social Compartida Enviñ. Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.
- RESOLUCIÓN N°900/15. Programa de Responsabilidad Social Compartida Enviñ Subprograma Enviñ Comunitario. Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.
- ROSE, N. (1996). *The death of the social? Re-figuring the territory of government*. *Economy and Society*, (25), 327-356.
- SAÍN, M. (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2008). *El Leviatán Azul*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- SAMTER, N. (2012). El Método de Comparaciones Constantes. En: Paola, J.; Danel P. y Manes R. (Comp.) (2012). *Reflexiones en torno al Trabajo Social en el campo gerontológico. Tránsito, miradas e interrogantes*. Segundas Jornadas de Trabajo Social en el Campo Gerontológico. Carrera de Trabajo Social (FSC-UBA). Buenos Aires, Primera Edición.
- SOLDANO, D. y ANDRENACCI, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En: Andrenacci, L. (comp): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo/UNGS.
- SOZZO, M. (1999). *Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevos enfoques*. Santa Fe: UNL.
- TIRAMONTI, G. (1997). "Los imperativos de las políticas educativas de los 90". *Revista de la Facultad de Educación*. Vol. 23, No ½, pp. 49-69. São Paulo: Universidad de San Pablo.
- TIRAMONTI, G. y MINTEGUIAGA, A. (2007). Una nueva cartografía de sentidos para la escuela. En: Tiramonti, G.

(Comp.). *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Editorial Manantial.

TOPALOV, C. (2004). De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX. En: Danani, C. (compiladora). *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS/Fundación OSDE/Editorial Altamira.

THWAITES REY, M. (1999). *Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones CLACSO-EUDEBA.

Reconversiones del trabajo estatal de asistencia inmediata en tiempos de COVID-19¹

Pilar Arcidiácono²
Luisina Perelmiter³

Introducción

El aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) como respuesta al COVID-19, vigente desde marzo de 2020, implicó múltiples desafíos para el Estado argentino en sus distintas áreas y jurisdicciones. Los actores estatales fueron

-
- 1 Una versión de este trabajo fue publicada en la revista Estudios Sociales del Estado Número 13 (2021). Agradecemos los valiosos comentarios al trabajo realizados por Mariana Gené, Gabriel Vommaro, Mariana Heredia, Elsa Pérez y Vilma Paura y en general por todos los miembros del Grupo “Gajes del Oficio” (IDAES/ UNSAM) y participantes del Workshop 2020 “Estudiar burocracias nacionales: problemas, perspectivas y enfoques”.
 - 2 Doctora en Ciencias Sociales, Magister en Políticas Sociales y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Es investigadora del CONICET y profesora adjunta de Sociología Política en la carrera de Sociología (UBA). Docente titular en diferentes posgrados (Universidad Nacional de La Plata, UBA). Co-directora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario “Derechos Sociales y Políticas Públicas” (UBA). Fue Directora del Programa Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS.
 - 3 Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Es investigadora del CONICET y profesora adjunta en el IDAES- UNSAM en materias de grado y posgrado. También ha dictado materias de su especialidad en carrera de grado y posgrado de la Universidad de General Sarmiento, la Universidad de Tres de Febrero y la Universidad de San Andrés.

interpelados por mayores demandas desde diversos sectores y, lógicamente, las respuestas institucionales fueron heterogéneas. Agentes de las fuerzas de seguridad y el personal de salud siguieron circulando; el Poder Judicial suspendió casi por completo su actividad; mientras que una gran cantidad de trabajadores/as estatales pasaron a trabajar de modo remoto. Quienes forman parte de las agencias vinculadas con servicios de asistencia se enfrentaron durante la cuarentena con un fenómeno inédito: atender demandas minimizando el trabajo cara a cara. ¿Cómo brindar atención urgente sin “ventanillas” o con intervenciones territoriales limitadas? ¿de qué manera se reconvierte el trabajo socio-estatal de trinchera? ¿cómo se recrea su vínculo con la sociedad cuando hay que prescindir de los escenarios, dispositivos y hábitos de interacción contruidos bajo el supuesto de libre circulación y contacto?

Con estas preguntas como guía, en este capítulo indagamos en las reconversiones del trabajo estatal de asistencia inmediata, desarrollado desde organismos nacionales y otros del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) durante los primeros meses de aislamiento. Con asistencia inmediata nos referimos a un conjunto de actividades que responden a situaciones de necesidades urgentes, muchas de ellas generadas por el contexto de pandemia, pero otras que no, que suelen involucrar contactos directos entre las personas y los agentes estatales. Esos contactos son muy variados.

En efecto, brindar información sobre el modo de resolver un problema de movilidad, gestionar una transferencia excepcional de ingresos o una licencia por embarazo, entregar una bolsa de alimentos, resolver o asistir un problema de violencia de género o de cuidados, ayudar a los adultos mayores aislados o a población en situación de calle, entre muchas otras actividades, implican rutas estatales, saberes y agencias diversas. Esta variedad y dispersión nos permitió un acercamiento empírico inicial a la asistencia urgente que hizo observables algunos rasgos comunes, teóricamente significa-

tivos, en un contexto anómalo. En ese sentido, repondremos aquí estos emergentes, a sabiendas de que son pistas para profundizar y matizar en indagaciones circunscriptas a actividades, agencias o áreas de políticas puntuales.

Partimos de una pregunta pragmática y situacional sobre el funcionamiento del Estado. Antes que evaluar su desempeño o examinar cuánto se acercó o distanció de algún ideal institucional, buscamos captar cómo la ruptura de la normalidad social y burocrática afectó las formas en que el funcionariado y los agentes estatales desarrollaron estrategias para resolver los múltiples problemas sociales que se agudizaron o surgieron con la pandemia. Lo cual no significa que renunciemos a identificar los inconvenientes que esas mismas orientaciones generaron. Lo que sí implicará es una mirada escéptica respecto de la posibilidad de asociar ciertos atributos o mecanismos institucionales a “capacidades” o “insuficiencias” en sí mismas, independientes de las situaciones o desafíos que las ponen en juego y las definen como tales.⁴

El contexto definido por la pandemia y el ASPO propiciaron una oportunidad metodológica excepcional para la observación empírica; una suerte de *laboratorio natural de la estatalidad* que nos brindó la posibilidad de visitar viejos tópicos de investigación con nuevas luces. Mostraremos que el efecto común del contexto de aislamiento fue una intensificación de la porosidad de las fronteras institucionales y simbólicas del Estado, aspecto que permitió sostener la actividad asistencial durante los primeros meses de confinamiento al tiempo que generó otras dificultades.

En ese sentido, el capítulo retoma argumentos de algunas agendas de investigación que, desde el trabajo empírico, se abocan al problema conceptual y metodológico de “localizar”

4 La literatura sobre capacidades estatales es amplia y en gran medida ha incorporado la crítica a sus sesgos normativos y/o idealistas. Sin embargo, sobre todo en el ámbito de la evaluación de políticas públicas, la noción se sigue utilizando para identificar insuficiencias o fallas en el funcionamiento del Estado, antes que para comprenderlas. Ver, por ejemplo, el volumen editado por Alonso (2007).

al Estado y distinguir su poder de otro tipo de poderes. En concreto, en un contexto de transformación del orden político westfaliano (Fraser, 2010) -es decir, del orden definido por la presencia de los Estado-nación- la indagación de la porosidad de sus fronteras institucionales, tanto respecto de la sociedad y sus diversos grupos, como en relación con otros Estados, constituye un tópico de investigación de primer orden.⁵ También la delimitación simbólica del poder estatal, lo que Bourdieu (1997: 91) llama “el efecto de oficial” y Mitchell (1999: 67) el “efecto Estado”, aparece desafiada por la multiplicación de escalas decisorias y poderes “públicos” y suscita, por tanto, el interés de la investigación empírica. Por último, este interés por los cruces o borramiento de límites que desafían el orden estatal tradicional se combina con la exploración de los mecanismos que lo reinscriben, mostrando, como señalan Morgan y Orloff (2017), que el concepto de Estado aún resulta válido y fructífero para analizar la política contemporánea.

Más allá de estas discusiones, este capítulo contribuye a la producción en curso sobre los efectos de la pandemia y el confinamiento obligatorio en Argentina. Frente a la incertidumbre que ocasionó la ruptura de la normalidad social y la necesidad de contar con información sobre los procesos en marcha, las ciencias sociales se dispusieron rápidamente a registrar diversas dimensiones de la coyuntura COVID-19. Así, se abordaron temáticas asociadas con el desperejo cumplimiento de las medidas dictadas por el Estado, las estrategias de supervivencia de los distintos grupos sociales, el portafolio de medidas de asistencia por la falta de ingresos o el deterioro de las condiciones sociales en general.⁶ Dado su objetivo y las condiciones de su elaboración, este apartado tiene la impron-

5 Ver la discusión planteada por Mitchell (1999) y Gupta (1995), así como los volúmenes recientes editados por Morgan y Orloff (2017) y Thelen et al. (2018).

6 Entre estas producciones, ver los trabajos de la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19 MINCYT-CONICET-AGENCIA (2020); CEDES (2020), IPYPP (2020), UNGS (2020), UNICEF (2020). Ver también los volúmenes editados por Bohoslavsky (2020) y Grimson (2020).

ta de esa producción y aporta al acervo de registros sobre este periodo de excepción.

El trabajo continúa de la siguiente manera. Comenzamos con una breve descripción de la estrategia metodológica y explicitamos algunos desafíos que presentó el aislamiento para nuestros hábitos de investigación y para el tipo de material empírico relevado. Luego, presentamos los principales emergentes analíticos de la indagación. En primer lugar, analizamos las reconversiones de la organización interna del trabajo de asistencia. A partir del registro de las tareas que los y las funcionarias jerárquicas desempeñaron durante los primeros meses de confinamiento y las reasignaciones más generales de actividades en el conjunto del personal, mostramos cómo el contexto implicó reajustes importantes en la división jerárquica y funcional del trabajo estatal. En segundo lugar, nos detenemos en el impacto que el ASPO, y las acciones de los agentes públicos sobre la dimensión simbólica de la autoridad estatal, es decir, sobre los escenarios, hábitos e instrumentos de la oficialidad. Por último, exhibimos algunas reflexiones sobre el modo en que se recreó la interfaz con la sociedad en esta coyuntura. Para ello, concentramos la atención en la principal política de transferencias de ingresos surgida en este contexto: el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). A partir del análisis de dos momentos -el de inscripción, por un lado, y el de presentación de reclamos y cobro, por el otro- analizamos las mediaciones sociales que fueron necesarias para hacer efectiva esta política y que impactaron sobre la imagen y procedimientos del organismo que ha sido protagonista en materia asistencial en este contexto, el ANSES. Concluimos con una síntesis y algunas preguntas.

Investigar en aislamiento: notas metodológicas

Como para la vida en general, el contexto de aislamiento y pandemia implicó desafíos nuevos para la investigación empírica. El ASPO nos invitó no sólo a observar qué cambiaba o se enfatizaba en una coyuntura de anormalidad, sino también a reinventar nuestros modos habituales de hacer trabajo de campo, sin perder rigurosidad empírica y sensibilidad analítica en el proceso. Haciendo uso de las tecnologías disponibles y de nuestras redes sociales pusimos en marcha diversas estrategias. Primero, de modo de romper rápidamente el cerco del confinamiento, diseñamos una encuesta mediante el dispositivo “Google Form” destinada a trabajadores/as afectados a tareas de asistencia inmediata.⁷ Con esa encuesta nos propusimos acceder a información sobre el primer impacto del ASPO en las burocracias y en las prácticas de los agentes estatales. A partir de preguntas cerradas, pero también abiertas, el formulario operó en el trabajo de campo como una primera exploración de procesos, experiencias y dificultades transversales a organismos y jurisdicciones. Dado que la muestra no fue representativa, los datos cuantitativos no son generalizables. Aun así, las respuestas brindaron insumos analíticos para continuar la investigación y seleccionar personas y agencias con las que entrar en contacto.

En un segundo momento, entonces, llevamos a cabo una serie de intercambios -más fragmentarios de lo que se esperaba de una entrevista en profundidad- vía llamadas telefónicas o mensajes de voz en WhatsApp con informantes situados en agencias claves que en este texto han sido ficcionalizados de modo de proteger su anonimato. Al igual que ocurrió con nuestro trabajo como investigadoras, el rol institucional se mezcló

7 El formulario circuló entre el 20 de abril y el 4 de mayo de 2020, en un momento de confinamiento estricto, y fue respondido por 235 personas. El personal estatal que lo completó pertenecía a diversos organismos y jurisdicciones, aunque más del 75% se ubicaban en organismos de nivel nacional y el AMBA. El criterio de recorte excluyó a las burocracias que no perdieron el contacto cara a cara con los usuarios, como la policía o el personal de salud.

con la vida íntima y el espacio del hogar para continuar. Los audios que recibimos sobre las adaptaciones del trabajo estatal estaban atravesados por esta circunstancia: se escuchaban llantos y gritos de niñas y niños que estaban en sus hogares sin concurrir a los establecimientos educativos y los testimonios intercalaban relatos de las instituciones y de las situaciones personales en las que cada cual se encontraba. La comunicación asincrónica se reveló más factible que la sincrónica, y la aceptación de la informalidad habilitó la posibilidad de intercambios fragmentarios, cortados, accidentados; los cuales, no obstante, referían a apreciaciones más globales sobre procesos en marcha en los lugares de trabajo.

Luego, con el correr de los días y la situación más estabilizada, realizamos una serie de entrevistas vía Zoom –que se acercaron más a los clásicos formatos presenciales- con funcionarios/as y operadores públicos de nivel nacional. Finalmente, aunque no menos importante, relevamos y analizamos el variopinto material -flyers, tweets, recursoros, propagandas institucionales- con que las burocracias estatales se comunicaron con la sociedad estos primeros meses de aislamiento, así como información que el propio Estado iba generando, presentaciones o entrevistas públicas de las autoridades y otros dirigentes, y notas de prensa.

Como se verá en las páginas que siguen, los materiales empíricos que ilustran los fenómenos analíticos que presentamos son heterogéneos. Los primeros dos apartados –sobre la reconversión de jerarquías y funciones, y el borronero del efecto de oficial- recurren a elementos y testimonios que pertenecen a organismos, jurisdicciones, prestaciones y tipos de agentes estatales diferentes. El último apartado, en cambio, mantiene constante el foco empírico en una política – el IFE- y una agencia, ANSES, que por su masividad ganó protagonismo en la pandemia y también en nuestra investigación.

Las reconversiones de jerarquías y funciones

La pandemia sobrevino en un momento político muy particular para la argentina cuando habían pasado apenas tres meses del recambio de gobierno a nivel nacional. En varias áreas faltaban nombramientos y las autoridades ya designadas estaban recién conformando sus equipos. Si bien una parte de la conducción estatal había ocupado puestos durante los gobiernos kirchneristas, el proceso de cambio de administración generó una situación de complejidad adicional a la que iba provocando la llegada del COVID-19, con distintos efectos dependiendo de los organismos. No sólo había que generar una nueva institucionalidad, sino que había que hacerlo en una circunstancia donde los hábitos más usuales de la alta gestión pública -las reuniones, el contacto cara a cara- estaban (al menos) limitados y en donde los desafíos eran, de un día para el otro, enteramente novedosos.

Al proceso de recambio de autoridades, se sumó una reconfiguración del personal estatal efectivamente disponible para trabajar. Antes de la declaración del ASPO, a partir de que la Organización Mundial de la Salud declarara la pandemia, el gobierno nacional licenció al personal que formaba parte de grupos de riesgo frente al COVID-19 y que tenía tareas de cuidados de hijos/as cuyas escuelas habían cerrado (Decreto 260/20). A nivel país, con las restricciones, de acuerdo con datos de la Secretaría de Gestión y Empleo Público, hacia principios de mayo el 63% de los empleados públicos civiles estaba realizando trabajo remoto, un 14 % lo realizaba de forma presencial, un 17 % se encontraba licenciado por cuidado de hijos/as y un 5% no trabajaba porque la naturaleza de su tarea lo impedía.⁸ Más allá de la reducción del personal, la implementación abrupta del teletrabajo implicó también un proceso complejo de ajuste de procesos y generación de recursos tecnológicos, así como nue-

8 Informe disponible en la siguiente presentación: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ana_castellani_apn_en_tiempos_de_pandemia_6_de_mayo_2020.pdf [Última consulta: 1/09/2020]

vas limitaciones (cuidado de hijos/as, falta de conectividad, de espacio físico), equivalentes a las que afectaron al conjunto de la población que comenzó a realizarlo.

En este escenario, y para poder hacer frente a las actividades adicionales vinculadas a la emergencia, se desplegó un proceso de reasignación de funciones que incluyó cierta circulación de trabajadores estatales desde oficinas que no habían sido declaradas como esenciales hacia otras agencias con tareas de mayor urgencia, y de áreas administrativas a áreas sustantivas.⁹ Parte del personal que nunca había desempeñado tareas de asistencia o atención al público fue reasignado hacia actividades presenciales como el reparto de alimentos y medicamentos en escuelas y otros lugares públicos o la organización de campañas vacunatorias pero, sobre todo, se designaron nuevas funciones en modo remoto, como la carga de información en bases de datos de las nuevas prestaciones, la elaboración de materiales y protocolos que eran requeridos en este nuevo y repentino escenario, la recepción de llamados, chats y correos electrónicos que se iban habilitando de manera urgente en cada organismo o que necesitaban refuerzos porque ya existían previamente pero se veían superados por la demanda (como los temas asociados con violencia de género).

Por ejemplo, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) se creó un registro donde cada trabajador/a que no se encontraba afectado por los sistemas de licencias o involucrado en actividades declaradas esenciales, podía inscribirse para ser voluntario/a y colaborar en actividades presenciales o virtuales asociadas al gobierno de la pandemia. Entre otras cosas, podía brindar asistencia en hoteles a repatriados que venían del exterior y debían aislarse, o realizar llamados tele-

9 Este proceso de reasignación de personal para cumplir con tareas asociadas a la emergencia fue transversal a diversos organismos y jurisdicciones. Un indicio de ese proceso obtuvimos tempranamente en nuestro trabajo de campo: un 72% de nuestros encuestados manifestó que en sus lugares de trabajo había personas realizando tareas de atención al público por primera vez en el contexto de pandemia.

fónicos a población en riesgo para ofrecer diversos servicios.¹⁰ No obstante, más allá de esta retórica, lo cierto es que con el correr de los días, las nuevas tareas iban cambiando vertiginosamente y las autoridades fueron asignando de modo más verticalista nuevas funciones.

Estas reconversiones del trabajo estatal impactaron también a nivel del funcionariado y sus equipos de asesores, sobre todo durante los primeros días del ASPO cuando los controles de la circulación eran más estrictos. Dado que los niveles jerárquicos estaban autorizados a circular y que disponían de información sobre las nuevas regulaciones, tuvieron que ocuparse de múltiples tareas “menores” para hacer frente a la pandemia.

Una primera tarea que desempeñaron varios de los/as funcionarios/as de nivel medio con los que tuvimos intercambios fue la de *conectar los recursos en las sedes físicas de los organismos con los trabajadores estatales* en sus hogares. Esta fue una función importante en carteras como el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), por ejemplo, donde las computadoras y la información que contenían no podían salir del edificio por estar conectadas a una red. Allí, trasladaban información reservada en CDs encriptados, que no podía compartirse por vías electrónicas. También se ocuparon de hacer accesibles documentos indispensable para el trabajo, copiando contenidos a dispositivos informáticos de acceso remoto. Donde algún mecanismo que facilitara el teletrabajo no se organizó de modo centralizado y en circunstancias donde los recursos para trabajar no podían salir de las redes informáticas internas de los organismos, el funcionariado de rango medio operó también como correa de transmisión.

Los y las funcionarias y sus equipos de colaboradores/as también asumieron, en algunos casos, *tareas operativas de atención al público*, alejadas de las funciones directivas. En CABA, por ejemplo, durante la campaña de vacunación contra la gri-

10 El “voluntariado” fue, en efecto, el dispositivo que el gobierno porteño eligió para reasignar personal y adaptar la intervención pública a las demandas y necesidades planteadas por la crisis los primeros meses del ASPO. Una marca de gestión singular que, a su vez, activó una retórica de movilización política propia. Ver Vommaro (2017).

pe, entre abril y mayo, proliferaron imágenes del funcionariado medio y sus asesores colaborando con la organización de la atención y las filas de espera en vacunatorios instalados en escuelas o centros comunitarios. La gestión de la masividad en el marco del imperativo de distanciamiento, y el hecho de que la mayor parte de la población destinataria de esta campaña coincidía con la de riesgo frente al COVID-19, hacía de estas situaciones un desafío de gestión que las autoridades mostraban en las redes sociales.

Un ejemplo interesante que ilustra esta reconversión operativa de las tareas de la conducción estatal se dio en el nuevo Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad. El ASPO implicó para esta dependencia un desafío de gestión imperioso y ciertamente dramático. No sólo porque el organismo se estaba constituyendo y no tenía aún siquiera sede propia, sino también porque era previsible que las medidas de aislamiento implicaran un aumento exponencial de la violencia de género, cuestión de la que se venía tomando conocimiento a raíz de las experiencias de los países europeos meses antes.¹¹ En ese marco, el trabajo de las funcionarias y asesoras dio un intenso vuelco. Había que cubrir cuatro turnos de 6 horas para que la línea 144 estuviera abierta 24 horas todos los días. Frente al crecimiento de demandas y la reducción del personal disponible para atenderlas, las directoras, coordinadoras y asesoras tuvieron que volverse operadoras de la línea telefónica y de las de WhatsApp habilitadas para recibir consultas. *“Imagínense lo que era los primeros días, esperar que te viniera a buscar un auto para trasladarte de madrugada a una oficina casi vacía, los teclados con papel film, escuchar a las mujeres desesperadas, volver a tu casa, la ciudad*

11 El aumento de las consultas a la línea 144, por situaciones de violencia de género, confirma esta expectativa. El promedio diario de comunicaciones desde el comienzo del aislamiento muestra un aumento del 28% respecto al mismo lapso (103 días) anterior a las medidas de distanciamiento. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/generos/linea-144/informacion-estadistica> [última consulta: 24/08/2020]

desierta” –recordaba una de las asesoras de la ministra¹².

Estos cambios se vivieron con tensiones subjetivas. La atención de la línea 144 o el chat requería destrezas particulares, que era necesario formar y entrenar. La premura de la situación no permitió ese tiempo. *“Llegué y me dijeron acá hay un teléfono, este es el aplicativo de carga, suerte... y empecé a atender llamados”*, señalaba la misma asesora. La alternativa era que nadie contestara los llamados. Pero, además, esta experiencia produjo un valor “técnico” inesperado para las autoridades y sus asesoras: un aprendizaje sobre los detalles de los que está hecha la violencia de género y su atención. *“Escuchar al palo durante 6 horas a las mujeres, es como una escuela del problema con el que estamos tratando. Agotador, pero aprendí un montón”*. También produjo un valor “simbólico”: *“qué todas nos hayamos vuelto operadoras de la línea también generó un buen espíritu. Los equipos se estaban armando y tuvimos que estar todas en la trinchera”*- concluye la misma asesora. Por supuesto que estas situaciones fueron cambiando, los organismos generaron recursos y estrategias para hacer frente a la nueva situación. Luego de un mes, se contrató personal adicional para atender la línea 144 y se lo capacitó. También se crearon recursos técnicos necesarios de modo que las operadoras pudieran trabajar desde sus hogares.

Brindar información al público a través de sus cuentas personales en redes sociales fue otra de las tareas inesperadas del funcionariado jerárquico. Varios de ellos, incluso de alto rango, comunicaron diariamente sobre nuevas regulaciones, protocolos, permisos y prestaciones que se incrementaban y cambiaban permanentemente. También se ocuparon de responder consultas de particulares, que presentaban sus situaciones problemáticas puntuales vinculadas al ASPO. Para eso, utilizaron sus cuentas personales de Twitter o Facebook, en una suerte de ventanilla individualizante, pero en exposición pública en las redes. Algunos funcionarios de ANSES, por ejemplo,

12 Romina, asesora del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, entrevista con las autoras por Zoom, 5 de mayo de 2020.

utilizaron la Fanpage de Facebook y realizaron emisiones de Facebook live para responder consultas relativas a sus áreas o regiones de competencia.

El cierre de las oficinas locales de ANSES no sólo generó dudas sobre las prestaciones surgidas en el marco del ASPO. Como organismo de la seguridad social, creó una gran incertidumbre en las personas que estaban prontas a jubilarse, a entrar en licencias por maternidad o que tenían cualquier otro trámite de seguridad social en proceso. Echar mano de las redes sociales fue así un recurso que algunos funcionarios utilizaron para mantener activas las funciones “normales” de la entidad estos primeros meses. Los recursos para seguir en contacto con la ciudadanía fueron variados y en gran medida autogestionados.

Como muestran estos ejemplos, la porosidad de las fronteras entre lo privado-personal y lo público-institucional se intensificó en los primeros meses del ASPO y fue un recurso útil para resolver problemas de coordinación e información frente a la ciudadanía. Con el correr de los días, las cuentas institucionales y las páginas web de los organismos pasaron a canalizar las consultas y a sistematizar información para diversos públicos y problemáticas¹³. Pero lo cierto es que el comienzo del aislamiento implicó una reconversión de las conexiones habituales entre funciones y puestos en el Estado. Los funcionarios jerárquicos (sobre todo en las áreas involucradas en actividades de asistencia/atención al público) se dispusieron a realizar un trabajo de micro-gestión en la trinchera estatal. Diversos trabajadores también vieron reconvertidas sus tareas, que más allá de sus puestos de origen pasaron a estar conectadas con la atención de las múltiples nuevas necesidades generadas por el contexto. Sea de modo virtual o presencial, en las redes sociales o detrás de escena, esta reconversión respondió a un imperativo práctico y se mostró eficaz para mantener activa la ope-

13 Ver: <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno>. [última consulta: 24/09/2020]

ratividad estatal en un contexto de ruptura de la normalidad burocrática. En el caso de la conducción estatal, no obstante, este imperativo encastró con otro, de tipo simbólico. La puesta en escena de la conversión de estatus fue un canal para *mostrar* y *generar* compromiso con la tarea de gestión pública: de cara a la sociedad y de las propias burocracias, donde estos funcionarios recién estaban ocupando sus puestos. Como sucede con otros aspectos, el “borroneo” de la especificidad esperable de la tarea de las elites estatales no es una novedad de la pandemia. Es más, podríamos decir que en Argentina constituye un viejo modo de gestión pública, que valora la disposición para realizar tareas consideradas “menores” y para estar próximos a los problemas sociales -lo que en la jerga institucional suele denominarse como la capacidad de “embarrarse”. La necesidad material de asumir tareas operativas y logísticas empalmó, así, con una cultura política que valora en su dirigencia, en particular en situaciones de crisis y en áreas sociales, la capacidad de subvertir jerarquías de estatus en los detalles de la gestión cotidiana (Perelmiter, 2016).

El borroneo del “efecto de oficial”

Lo particular del poder estatal -sostiene Bourdieu- es su *poder de nombramiento*: una cualidad cuasi-mágica que permite crear, certificar y dar garantías de actos en tanto que actos oficiales (Bourdieu, 1997). La prerrogativa sobre el efecto de oficial provee al Estado del monopolio de la violencia simbólica legítima. Actuar en su nombre, en ese sentido, nunca es sólo brindar un servicio o responder una consulta. Es personificar y ejercer ese poder y, con ello, recrearlo. Como señala Mitchell, la frontera que distingue al Estado de otras entidades es un efecto de su propia práctica, “una línea dibujada internamente, en las redes de mecanismos institucionales a través de los cuales el orden social y político se reproduce” (1991: 78). Mirada con estos lentes

es fácil advertir cómo la interacción con el Estado está plagada de guiones, lenguajes, personajes, instrumentos y escenografías de la oficialidad: ventanillas y mostradores, uniformes y gestualidades, modos de preguntar y responder, membretes, carteles, sellos, formularios, firmas, páginas web y cuentas institucionales son los soportes del poder estatal de nombrar.

La virtualización de los encuentros burocráticos, que se generalizaron con el ASPO pero que preexistían, no tienen por qué implicar necesariamente una pérdida del efecto de oficialidad. No obstante, el carácter abrupto de la reconversión virtual de procedimientos y modalidades de acceso a prestaciones, la inflación de nuevas regulaciones y sus cambios continuos, las nuevas necesidades y la incertidumbre propia del contexto de ruptura de la normalidad social y burocrática, provocaron estos primeros meses un cierto borroneo del “efecto de oficial”. Dado que en no todas las agencias existían recursos informáticos oficiales (cuentas de mail institucionales y de acceso remoto, por ejemplo) proliferaron modos de comunicación informales, que abrieron las ventanillas públicas y al mismo tiempo les quitaron parte de su verosimilitud. En efecto, en varias áreas, el personal recurrió o bien a la personalización de los intercambios o bien a los recursos privados disponibles en la web: cuentas de gmail para dirigir consultas a programas sociales, o números de WhatsApp sin marcas institucionales eran comunes en los recurseros y flyers que proliferaron al comienzo del confinamiento.

Sin dudas, el cultivo de vínculos personalizados e informales entre agentes estatales y ciudadanos es muy común en las áreas socio-asistenciales y se relaciona no sólo con el tipo de cultura de trabajo próximo y sensible de sus burocracias de calle (Lipsky, 1980) como los/as trabajadores sociales, sino también con la fragmentación y labilidad temporal de las propias políticas sociales. Allí donde los programas desaparecen con frecuencia, generar vínculos personales con los trabajadores públicos es un modo de ir transformando en capital social y

político la experiencia asistencial (Perelmiter, 2016 y D' Amico, 2020). En el contexto del ASPO, estos formatos de comunicación informal -es decir, “sin marcas de oficialidad”- no solo se expandieron, sino que en algunas áreas fueron incluso novedosos. Y lo que nos interesa subrayar aquí: fueron en muchos casos la condición de posibilidad de la atención urgente.

En agencias como el MDS, donde estos hábitos forman parte del repertorio frecuente de actividad, los agentes estatales utilizaron sus celulares y cuentas de WhatsApp personales para seguir en contacto con poblaciones con las que ya venían trabajando o para recibir consultas y solicitudes de personas derivadas -informalmente- por otros trabajadores. Una familia indigente que necesita pañales, otra migrante que se quedó sin posibilidad alguna de obtener ingresos, una mujer no vidente sola en su casa. El ASPO intensificó los problemas de quienes ya se encontraban en situaciones vulnerables y tenían experiencias de encuentros con las áreas asistenciales. Muchas/os trabajadoras/os sociales en distintas agencias recibían noticia de estas situaciones y buscaban soluciones en y desde sus celulares. Como sentenciaba una trabajadora social afectada a una de las áreas de asistencia directa del MDS: *“hicimos lo que hacemos siempre, un poco más intenso, pero todo por WhatsApp, eso sí que nunca había pasado... somos como TS [trabajadoras sociales] delivery”*¹⁴.

Un escenario más novedoso se presentó en aquellos casos donde las agencias tuvieron a su cargo el vínculo con poblaciones que no están habituadas a la comunicación personalizada e informal con el Estado. Los adultos mayores son un claro ejemplo en este sentido. Históricamente objetos de la seguridad social y sus procedimientos, su constitución como “grupo de riesgo” del COVID-19 tuvo implicancias en los dispositivos que se desplegaron para abordarlos. Además de las medidas estrictamente sanitarias, en algunos distritos se desarrollaron estrategias comunicacionales para contener su circu-

14 Laura, trabajadora social del Ministerio de Desarrollo Social, entrevista con las autoras vía Whatsapp, 15/04/2020.

lación y garantizar su confinamiento.

La experiencia de una trabajadora administrativa del gobierno porteño devenida en personal voluntario ilustra bien las distintas aristas de este tipo de comunicación y sus consecuencias sobre la oficialidad del trabajo estatal. Ante la suspensión de sus tareas ordinarias, esta empleada se había inscripto en el registro de voluntarios de CABA para realizar llamados a adultos mayores. Nunca había atendido en un mostrador o respondido a llamados, y jamás había tenido contacto con alguien que solicitara una ayuda directa. Su jefa (del área administrativa) le suministró las pautas para su nueva labor: cada día debía realizar diez llamados, y en caso de detectar personas que necesitasen ayuda derivarlos a la línea 147, donde se organizaría la atención requerida. Las instrucciones incluían un largo libreto para encuadrar las interacciones telefónicas. Así comenzaba: *“El motivo de mi llamado es el Coronavirus y cómo lo podemos superar en Buenos Aires. Todos juntos, el Gobierno y los vecinos, estamos liderando una gran cruzada contra el Coronavirus. Cada uno aportando lo suyo. Porque todos tenemos algo para hacer. ¿Cómo lo vas llevando después de un mes de cuarentena?”*. Los intercambios no eran fáciles. Las personas reaccionaban en ocasiones manifestando su rechazo hacia las medidas de aislamiento. Recordemos que estos llamados se dieron en el marco de una propuesta de política, que luego quedó sin efecto, que obligaba a los mayores de 70 años a solicitar permiso a través de la línea 147 para salir de sus casas bajo apercibimiento de multas frente al incumplimiento.¹⁵ *“Muchas veces te cortan el teléfono, tienen miedo”, “incluso después que pasas el primer momento de contacto, no te quieren decir su nombre”, “¿quién la mandó a llamar? ¿quién le dio mi número si yo no pedí ayuda a Larreta?”* -la increpaban con desconfianza. El contexto extraordinario provocó, sin dudas, la oportunidad para algunas estafas.¹⁶ Pero sobre todo un efecto

15 *Infobae*, (Buenos Aires, 2020). Disponible en: <https://www.infobae.com/coronavirus/2020/04/17/marcha-atras-con-las-multas-y-sanciones-a-adultos-mayores-de-70-anos-en-la-ciudad/>

16 *Página 12*, (Buenos Aires, 2020). Disponible en: <https://www.pagina12.com>.

de incertidumbre y desconfianza que se expandió más allá. Por esos días circulaban por las redes sociales audios y flyers que alertaban sobre “falsos” llamados o “falsos” correos electrónicos solicitando información u ofreciendo prestaciones. Uno de ellos, aludía precisamente al tipo de llamado del que nos hablaba la trabajadora-voluntaria de CABA: *“Avisen a sus familias!! Llamaron a mi vieja y le dijeron ser voluntarios del gobierno por si necesitaba comprar algo, hacer algún trámite. Y le empezaron a preguntar cosas onda “¿ESTA SOLA Señora? (con la excusa de “por si necesita algo” Llamamos al 147 para averiguar y nos dijeron que solo funciona de una forma, si llamas VOS y ellos te asignan voluntarios. Díganse a sus padres por las dudas porque deben chorear de lo lindo así.”* Las formas de compensar la incertidumbre y reponer confianza fueron diversas. Algunos agentes estatales -como la voluntaria- echaban mano de un viejo artilugio: el encuadre “personal” de los intercambios frente a personas que no los conocían. Con su juventud y espontaneidad como activos, intentaba ganar confianza, suavizar su tono de voz, no enojarse también ella: *“trato de que no se pongan haters, cambio el speech que me bajaron, les hablo como una nieta, como alguien cercano”¹⁷.*

Pero el borroneo del efecto de oficial en los intercambios con el Estado no fueron exclusivos de modalidades virtuales de comunicación. El cierre de las ventanillas oficiales conllevó, en algunas zonas, la apertura de mostradores y servicios ubicados en diversos espacios: universidades, centros culturales, iglesias, escuelas, centros de jubilados y organizaciones sociales varias alojaron parte de sus agentes para desarrollar actividades que o bien requerían presencialidad (vacunación¹⁸, reparto de alimentos, atención hospitalaria para infectados de COVID-19¹⁹)

ar/265480-mucho-cuidado-con-el-telefono

17 Carmen, trabajadora “voluntaria” de la CABA, entrevista con las autoras vía WhatsApp, 20/4/2020.

18 *La Nación* (6 de abril de 2020). Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/vacunacion-antigripal-cuales-son-80-puntos-habilitados-nid2351396>

19 *Infobae* (Buenos Aires, 2020). Disponible en <https://www.infobae.com/>

o bien eran complementarias de la atención virtual.

Por ejemplo, la instalación de mostradores para realizar trámites de ANSES en iglesias o sedes de organizaciones sociales con el propósito de facilitar el acceso a poblaciones sin recursos suficientes para tramitar las prestaciones de modo virtual, cuestión sobre la que profundizaremos en el próximo apartado. La interfaz de espacialidades mezcló también a los operadores de los servicios: trabajadores estatales provenientes de los organismos y burócratas de calle como maestras, trabajaron junto a curas, referentes comunitarios y militantes políticos. Por supuesto que este borroneo de fronteras con la sociedad no es un efecto de la pandemia y el ASPO. Es un rasgo previo del funcionamiento de las políticas de asistencia en el mundo de las poblaciones precarizadas.²⁰ Lo abrupto de la ruptura de la normalidad burocrática, no obstante, contribuyó a que este tipo de montajes se generalizara aún más.

También se desplegaron operativos que debido a las condiciones del ASPO generaban efectos de desconfianza y que a nivel territorial se compensó recurriendo a las organizaciones y referentes sociales comunitarios que históricamente ofician de intermediarios y efectores estatales. Desde el MDS se lanzó el programa “El barrio cuida al barrio”, intervención que materializó el concepto de “cuarentena comunitaria”, pergeñado por los propios movimientos sociales para adaptar las pautas de aislamiento a aquellos territorios que no contaban con la infraestructura de supervivencia necesaria en los hogares y que requerían la extensión del espacio de circulación al espacio barrial. Desde este programa, los trabajadores del MDS

coronavirus/2020/07/08/fue-habilitado-el-predio-de-tecnopolis-y-ya-recibe-pacientes-leves-de-coronavirus/ y <http://www.unq.edu.ar/noticias/4428-la-unq-pondr%C3%A1-a-disposici%C3%B3n-parte-de-sus-instalaciones-frente-al-brote-de-coronavirus.php>

20 Vommaro (2019), por ejemplo, analiza estas experiencias mediante la noción de burocracias para-estatales de la sociedad civil, que incluso adquieren ciertos datos escenográficos de lo oficial.

apoyaron la implementación del Plan Detectar²¹ que incluía un equipo de salud y una nueva figura del burócrata de calle: “el hisopador”, que llevaba adelante los testeos puerta a puerta. Vestidos con trajes blancos y máscaras, los hisopadores debían tocar el timbre en los hogares y realizar los testeos in situ. No era una situación sencilla y muchos vecinos reaccionaban con temor. Para facilitar este contacto, fue crucial el papel de los referentes y militantes sociales, con vínculos de proximidad históricos en los barrios. “Acompañar” la implementación de esta política tuvo así una traducción casi literal: se trataba de poner el cuerpo junto al del personal estatal -extrañado, por los trajes de protección- para que los/as vecinos/as abrieran las puertas de sus casas y se facilitara la interacción.

En síntesis, lo que los primeros meses del ASPO pusieron de manifiesto fue cómo, frente al cierre de los canales habituales de comunicación con el Estado y la incertidumbre propia de la ruptura de la normalidad social, la creación de nuevas ventanillas itinerantes y virtuales operaron como forma concreta de resolución de los variados problemas que iban surgiendo o que la pandemia radicalizaba en materia social. Su reverso fue la dificultad para propiciar y garantizar “efectos de oficialidad” en los intercambios con la ciudadanía. Esto funcionó de manera despareja. Las burocracias de calle acostumbradas a operar en contextos institucionales lábiles, de normas y acciones cambiantes, se adaptaron con mayor facilidad valiéndose de esas destrezas adquiridas. En otros casos, los nuevos formatos de comunicación personal e informal potenciaron aún más la desconfianza e incertidumbre en los intercambios con el Estado. A nivel territorial, a las clásicas funciones que los/as referentes de sectores populares tuvieron históricamente (sostener come-

21 El Plan Detectar buscó identificar a los contactos estrechos de las personas con resultados positivos de COVID-19, hacer un seguimiento sostenido para distanciarlos tempranamente si presentan síntomas y de esta forma evitar la multiplicación de contagios. Es una iniciativa del gobierno nacional junto al gobierno de CABA. Para más información ver: <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/detectar> [última consulta: 23/10/2020]

dores comunitarios, repartir alimentos y remedios, garantizar actividades de cuidado), la pandemia les sumó otras tareas, generar confianza y facilitar la interacción presencial en el marco de las tareas de control sanitario ligadas a la prevención y detección del COVID-19.

Las mediaciones de una asistencia autofocalizada y virtualizada

Para quienes no contaban con trabajo formal asalariado, a sólo 3 días de la declaración del ASPO, el gobierno nacional implementó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)²², una prestación que si bien se anunció como un pago único de 10 mil pesos (un poco más de la mitad del salario mínimo) para cobrarse en el mes de abril, luego se extendió durante los meses siguientes dado el persistente deterioro de los ingresos. En efecto, esta política fue la principal estrategia de sostén destinada a los hogares, alcanzando un total de 9 millones de personas en pocos días, convirtiéndose (junto con el sistema jubilatorio) en la transferencia con mayor cobertura en la historia de la política social argentina.

No es casual que la gestión del IFE se haya canalizado a través de ANSES. Asimismo, ha tenido gran protagonismo en el gobierno de la pandemia, al convertirse en una agencia central para transferir diferentes tipos de ingresos a los grupos afectados por el aislamiento.²³ Algunos rasgos históricos con-

22 Para más información sobre el IFE, ver Arcidiácono y Gamallo (2020); Cetrángolo y Curcio (2020); Beccaria, Costa y Rottenschweiler (2020); Cristeche (2020). El IFE, junto a las acciones en materia alimentaria desplegadas por el MDS, fueron los dos rostros públicamente destacados de la respuesta estatal frente a la emergencia social en los sectores más vulnerables.

23 Recordemos que ANSES también implementó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) consistente en el pago estatal de parte del salario (equivalente hasta dos salarios mínimos) a cambio de la prohibición de despidos: se estimó que 2,2 millones de personas recibieron el beneficio de complemento salarial correspondientes a abril y 1,8 millones en mayo. *Cronista*

tribuyen a explicar este rol. Por un lado, dentro de la estructura administrativa del Estado nacional, es un organismo que destaca por su nivel de sistematicidad y tecnificación. Repone, en ese sentido, una imagen convencional de ventanilla estatal claramente diferenciada de “la sociedad”, donde se tramitan prestaciones automatizadas y estandarizadas, sin márgenes para la discrecionalidad.²⁴ Por otro lado, dispone ya de un dispositivo de “llegada” a una parte importante de los y las trabajadoras informales. La creación en 2009 de la Asignación Universal por Hijo (AUH) como extensión de las asignaciones familiares destinadas a los/as hijos/as de los trabajadores formales marca un quiebre en el perfil de la entidad. Se inaugura de esta manera el componente no contributivo de la seguridad social. De ahí en más, abona aproximadamente 3,5 millones de prestaciones mensuales a los niños, niñas y adolescentes quedando delineado un esquema institucional bifronte.

Si bien los procedimientos de implementación de la AUH se habían virtualizado, acercándose a las modalidades de ejecución de la seguridad social (jubilaciones y pensiones), también involucraban encuentros cara a cara en las oficinas locales de atención al público para presentar documentación o realizar reclamos. De hecho, el crecimiento del organismo y la amplificación de sus prestaciones al mundo del trabajo informal fue paralelo al incremento de su infraestructura territorial. Desde 2014, ANSES desplegó a lo largo del país diferentes formatos de oficinas (Unidad de Atención Integral-UDAI o Unidad de Atención Móvil- UDAM) dándole otro tipo de inserción social, de mayor capilaridad, lo cual, a su vez, hizo de estas

(Buenos Aires, 2020). <https://www.cronista.com/economiapolitica/Programa-ATP-mas-de-50.000-empresas-dejaran-de-cobrar-el-salario-complementario-en-junio-20200603-0055.html>

24 ANSES es diferenciada de otras agencias, como el MDS, caracterizada por un perfil institucional más lábil, atravesada por el mundo de los movimientos sociales y los vaivenes políticos del entramado popular. Ese dualismo expresa, a su vez, la histórica escisión entre los dispositivos institucionales de la seguridad social (a cargo de ANSES) y los de la asistencia social (a cargo del MDS).

dependencias lugares preciados para la acumulación de capital político por parte de dirigentes locales a lo largo del país.

Esta estructura se encontraba en funcionamiento cuando sobrevino la pandemia. Sin embargo, la gestión del IFE implicó un giro respecto a modalidades previas de transferencias de ingresos. En primer lugar, se trató de una política totalmente autofocalizada. Las personas debían evaluar individualmente si estaba potencialmente cubiertas (o no) dentro de los criterios oficiales de acceso, ingresar al portal de ANSES para inscribirse y luego esperar la evaluación de su solicitud en función de los datos que estaban registrados en las bases de información estatal. Es decir, no se trató de un mecanismo de asignación directa desde un Estado que identifica los potenciales destinatarios de una política. En segundo lugar, fue enteramente virtualizada. *A priori*, no se contaba con instancias presenciales para iniciar la solicitud de la prestación ni presentar documentación que avalara las diferentes situaciones familiares, tributarias y laborales ya que el organismo o bien contaba con la información o con la posibilidad de realizar los cruces de datos necesarios con otras agencias.

Ante estos cambios, y frente a la masividad inédita de las transferencias, la necesidad de gestionarlas de modo urgente y el propio confinamiento que impedía la apertura de sus oficinas, ANSES requirió de una cantidad importante de mediaciones sociales. El IFE movilizó operadores buscados y no buscados, advertidos e invisibles para poder concretarse, mostrando en el camino los diferentes rostros del organismo. Por un lado, se aprovecharon las capacidades informacionales de una agencia que administra la mayor magnitud de transferencias sociales en las diferentes etapas de la vida de las personas. Por otro lado, sostenemos que la cuarentena acercó el funcionamiento de la entidad a organismos más plebeyos y estigmatizados, como las de Desarrollo Social. O al menos, el contexto visibilizó e intensificó improntas que hace años vienen moldeando la actividad de este organismo y sus planteles,

sobre todo a partir de sus estrategias de territorialización, a través de las cuales construyó vínculos con actores locales.

A continuación, recuperamos la forma de operar de las mediaciones en dos momentos diferentes de implementación del IFE.

Primer momento, la decodificación de criterios y la inscripción

Salvo los 2,5 millones de personas que por recibir la AUH fueron incorporados automáticamente al denominado IFE 1, el resto de los/las postulantes tenía que inscribirse por completo de manera virtual, situación inédita en la gestión de la política social argentina. A la vez, el trabajo de ANSES no fue declarado actividad esencial hasta mayo del 2020, momento en que paulatinamente fueron abriéndose las oficinas. Esto quiere decir que se interrumpieron los canales de contacto cara a cara con la ciudadanía, aspecto central a la hora de operativizar los trámites, a la vez que una escasa parte de su personal contaba con las claves de acceso que les permitía operar remotamente el sistema.²⁵

Ante este escenario, la autofocalización (el proceso de inscripción) lejos de ser estática y solitaria se desplegó a través de un conjunto de relaciones interpersonales, más o menos organizadas en términos políticos, pero por fuera del encuentro estatal automatizado que caracteriza a las ventanillas de comunicación directa entre ciudadanía y Estado propia del imaginario que proyecta ANSES. Y esto porque muchos de quienes querían inscribirse debían sortear dificultades de conectividad y accesibilidad a tecnologías.²⁶ En este contexto, se multiplicaron sujetos de los más diversos que jugaron el rol de “inscriptores”: referentes barriales y de organizaciones sociales,

25 La falta de claves remotas fue luego subsanándose junto con el desarrollo de nuevos dispositivos de gestión virtual de prestaciones (a través de la UDAI virtual).

26 Claudia Danani (2020) refiere a la idea de “abismo tecnológico” como experiencia de desigualdad en la pandemia, manifestando la preocupación no sólo por el acceso material a dispositivos tecnológico en un contexto en que los intercambios sociales, principalmente los institucionalizados, se desplazaron a canales virtuales, sino también por la disponibilidad de competencias para poder utilizarlos.

trabajadores estatales de diversas áreas, vecinos/as, militantes políticos, líderes religiosos, investigadores/as del campo de la política social que también en la pandemia funcionamos como mediadores para esto. A su vez, agencias de otras jurisdicciones (como la CABA) asignaron a su personal listados de población que asistían previamente por otros temas, a fin de identificarlos y asesorarlos telefónicamente para recibir el beneficio.

En términos operativos, en definitiva, un variopinto conjunto de actores extra-oficiales, mediaron el acceso a esta política realizando o colaborando con una multiplicidad de tareas: desde la dilucidación de los requisitos de acceso, hasta la carga de información en el formulario de pre-inscripción, pasando por la colaboración para acceder efectivamente al dinero en el sistema bancario. Si bien toda política social, por más automatizada que esté, requiere ser activada colectivamente por una serie de operadores informales e invisibles (Rizzo, 2020), el contexto de cierre de las oficinas exponenció estos mecanismos haciéndolos más nítidos y revelando algunos de sus rasgos.

Ante las dificultades de la virtualidad y retomando la cuestión del uso de espacios alternativos que señalamos en el apartado anterior, se recurrió a la itinerancia estatal ubicando unidades móviles en barrios del conurbano bonaerense y en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Las parroquias alojaron las oficinas estatales de emergencia para tramitar el IFE y los curas villeros contribuyeron a mantener el orden: *“tratan de que la gente se organice en filas, con las distancias que hacen falta”* –nos comentaba un trabajador de ANSES– *“pero la masividad es muy difícil de evitar: el otro día, había fácil 1200 personas haciendo cola... gente que espera desde las 9 de la noche del día anterior”*²⁷. Se trataba de ir sopesando la necesidad de ofrecer una respuesta rápida y masiva a la falta de ingresos y a la vez propiciar condiciones que cumplieran con el distanciamiento y aislamiento necesario al control de la pandemia.

Más allá del acto virtual de la inscripción, los criterios

27 Gustavo, trabajador de ANSES, entrevista con las autoras por Zoom, 22/4/2020.

de ingreso y las incompatibilidades juegan un rol central en la política focalizada. Recordemos que a diferencia de las vías de ingreso a través de la condición de ciudadanía conocidas como típicamente universales o de los esquemas asociados al trabajo formal asalariado, las políticas basadas en criterios focalizadores distinguen a las personas de acuerdo a diversas características y denominaciones (desocupados, vulnerables sociales, pobres, informales) y establecen una serie de incompatibilidades (asociadas a ingresos, esquemas tributarios, grupos familiares, situación laboral). Se trata de espacios donde con mayor o menor margen operan tanto las burocracias de calle como diversos mediadores ampliando o restringiendo el acceso y permanencia a las prestaciones. En casos como el IFE, donde las personas no son identificadas desde el Estado, sino que se autofocalizan, los criterios operan como mecanismos de desaliento a posibles “pícaros” (Le Grand, 1998: 23). En ese marco, el ANSES se ocupó de anunciar que las postulaciones iban a pasar por una evaluación socioeconómica y patrimonial, aunque sus detalles se fueron modificando en los primeros meses, incluso trascurrido el primer pago (ANSES, 2020). En un juego recursivo, los/as postulantes junto con un conjunto de mediadores que desplegaron destrezas para decodificar los criterios y las incompatibilidades que planteaban los anuncios y la normativa, iban evaluando las chances (o no) de lograr ser reconocidos como “beneficiarios legítimos” (Fassin, 2003: 23) al momento en que el organismo procesara la información.

Si bien siempre los criterios son difusos, abriendo márgenes para lo que en la jerga de las técnicas focalizadoras se conoce como “errores de inclusión y exclusión”, en contextos de crisis, donde las políticas como el IFE surgen en pocos días, en un clima de confusión e incertidumbre generalizada y por primera vez conviviendo con el cierre de oficinas, esta situación resulta más dramática.

El proceso de decodificación de criterios que formó parte de la lógica de autofocalización tuvo consecuencias en más

de un sentido. No solo se tradujo en incertidumbre de los/as aspirantes sobre la asignación o no de la prestación. También se generó un efecto sorpresa en el elenco gobernante frente a la magnitud de inscriptos/as, que superó claramente las cantidades proyectadas. Además de los ingresos automáticos del IFE 1 (personas que recibían la AUH), la postulación al IFE fue masiva. En palabras de Emilio Pérsico, referente social y funcionario del MDS *“Nosotros sabíamos que iban a ser 12 millones los que se iban a anotar en el IFE. Yo se lo dije a Alberto, les presenté informes a todos; ahí te das la idea de que no nos ven. Algunos sociólogos decían que iban a ser un millón, el ministerio de Trabajo decía que iban a ser 3 millones 600 mil, nosotros decíamos 12 millones”*²⁸. Algo de esto es atribuible a la situación de pandemia que planteó una condición inédita de abrupta caída de los ingresos de numerosos rubros de trabajadores que aplicaron a la medida, convirtiéndose repentinamente en un perfil diferente a la clásica población de la asistencia estatal (personal de comercios no declarados esenciales como peluquerías, restaurantes, gimnasios que no se encuentran registrados, profesionales como contadores o abogados que trabajan autónomamente, contando con bajos ingresos, entre otros).

Este efecto sorpresa es frecuente en las políticas sociales masivas y autofocalizadas que surgen en el marco de crisis donde al Estado se le revela población que demanda algún tipo de atención y que se activa frente a la política pública, evidenciando que lejos de criterios estáticos, los/as postulantes y el conjunto de mediadores tensan los criterios definidos normativamente. Los recuerdos del surgimiento del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en 2002 son inevitables. Allí también hubo una población que se le hizo visible al Estado en una magnitud que no había previsto, lo que suscitó el cierre de las inscripciones y las protestas y acciones judiciales concomitantes (Arcidiácono, 2012).

28 Reportaje a Emilio Pérsico, Secretario de Economía Social del MDS, <https://www.pagina12.com.ar/273735-emilio-persico-los-gobiernos-no-nos-ven-pero-este-es-un-pres>, [última consulta: 22/06/2020].

Segundo momento. Los reclamos y los problemas del cobro

No solo la inscripción y la decodificación de criterios requirió de múltiples mediaciones. El momento del reclamo fue otra instancia donde operaron diversas mediaciones ya que si bien se otorgaron casi 9 millones de prestaciones (2,5 del IFE 1 y 6,5 del IFE 2), hubo 4 millones de rechazos. El cierre de las ventanillas interrumpió los canales ordinarios donde las personas ponen en escena los esquemas probatorios típicos de las políticas sociales. Las personas podían entrar a la web de ANSES con su clave de la seguridad social para modificar algunos datos y comenzar paulatinamente a corregir información que, en muchos casos por errónea o desactualizada, bloqueaba el acceso a las prestaciones. Como para el paso inicial, este tipo de acciones implicó activar destrezas de diversos mediadores, que colaboraron para identificar cuál había sido la causa del rechazo, iniciar los reclamos o presentar la documentación requerida.

Frente a la cantidad de rechazos, ANSES recibió los primeros reclamos por mail. Luego, se abrieron canales de comunicación destinados a esta finalidad específica (las UDAI virtuales). Recordemos que el IFE se ejecutó en el momento más estricto del confinamiento, con las oficinas cerradas y recursos informáticos para el trabajo remoto escasos. Hacia fines de abril el objetivo era que se tramitara 25 mil solicitudes diarias: unos 1000 trabajadores gestionando 25 pedidos por día desde sus casas, que claramente se veían superados para cubrir las demandas.

La incertidumbre atravesó no sólo en lo que respecta a la decodificación de criterios o a la resolución frente a los rechazos, sino también por la multiplicidad de marchas y contramarchas sobre los pagos y sobre las dudas que iba generando su posible extensión (o no) más allá del primer mes. De hecho, la primera cuota tardó dos meses en abonarse, salvo para el grupo de los ingresos inmediatos del IFE 1 que provenían de la AUH y recibían automáticamente la prestación. Las mediaciones operaron también ante esta situación, dilucidando la información pública sobre fechas de cobro en un contexto

donde los bancos se encontraban cerrados.²⁹

A esto se suma que muchas personas no estaban bancarizadas. La pandemia y la suspensión por el aislamiento de los resortes de supervivencia de muchas familias visibilizó el ancho mundo de los que aún no son registrados por el Estado y que incluso no se insertan en las redes de organización comunitaria. La población típica de la asistencia más urgente, los que Robert Castel (1997) llamaba desafiados. *“¡Todos los no bancarizados que vemos ahora! ¿dónde estaban antes? Un montón sin cuentas bancarias. A esos hay que atender, los que nunca atendimos y no tienen idea de la ventanilla. No es la doña de la AUH que sabe más que yo sobre cómo proceder con el Estado: es población nueva”*³⁰ -enfaticaba una de las trabajadoras del MDS, a colación de las consultas que recibía a propósito del IFE.

Como parte del repertorio para dar soluciones a esta población, se habilitaron múltiples formas de pago (por correo, por cuenta bancaria, por cajero automático). Los mediadores actuaron de cara a esta multiplicidad, tratando de identificar cuál de los formatos había sido el asignado a cada persona, o incluso a qué cuenta bancaria se había enviado el dinero en los casos en que ya estaban bancarizados. La proliferación de mecanismos de desembolso, sin embargo, tuvo como contracara un nuevo problema: la cantidad de fraudes que se plasmaron en las 350 causas penales iniciadas por ANSES.³¹

29 El 3 de abril los bancos se abrieron repentinamente ocasionando largas filas y aglomeración de personas que concurrían para cobrar el IFE y en el caso de los adultos mayores para acceder al monto de sus jubilaciones y pensiones. Esto formó parte de un escándalo que captó la atención de la agenda pública y fue uno de los argumentos esgrimidos en el reemplazo de Alejandro Vanoli por la nueva titular Fernanda Raverta a fines de abril 2020, que representó el primer cambio a nivel de la alta función pública, *Página 12* (3 de abril de 2020). Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/257223-largas-colas-en-los-bancos-para-cobrar-jubilaciones-y-el-ing> Infobae (30 de abril de 2020). <https://www.infobae.com/economia/2020/04/30/quien-es-maria-fernanda-raverta-la-nueva-titular-de-la-anses/>

30 Laura, trabajadora social del Ministerio de Desarrollo Social, entrevista con las autoras vía Whatsapp, 15 de abril de 2020.

31 *Ámbito Financiero* (29 de junio de 2020). Disponible en <https://www.ambito.com>.

Sin dudas, por sus capacidades para administrar grandes volúmenes de información sobre la población y operar a través de mecanismos técnicos informatizados, ANSES logró implementar el IFE, la política de mayor masividad en los primeros meses del ASPO, aún con sus oficinas cerradas y gran parte del personal sin acceso a las claves para operar de modo remoto las bases de datos. A la vez, el laberinto de esta medida muestra que lejos de limitarse a recrear virtualmente la lógica individualizante de la ventanilla, se dio rienda suelta a una trama de sujetos y organizaciones mediadoras y cogestoras de esta política, que la acercaron a poblaciones que no habían interactuado nunca con el Estado y que en contextos de normalidad no calificarían como “vulnerables”. Operadores buscados o no, activaron y aplicaron sus destrezas para la decodificación de criterios de acceso, argumentos y procedimientos para realizar reclamos, y formas de acceder al dinero, sobre todo entre la población no bancarizada. De este modo, la autofocalización y virtualización de la asistencia, lejos de propiciar un mayor automatismo, multiplicó las mediaciones sociales y acercó en ciertas circunstancias el funcionamiento de este organismo al de otras agencias, más habituadas a este tipo de interfaz social.

Conclusiones

¿Qué podremos aprender mejor sobre el funcionamiento normal del Estado asistencial observándolo en una situación, digamos, “anormal”? En este capítulo mostramos algunos de esos aprendizajes que, por las propias características del contexto, constituyen aproximaciones un tanto fragmentarias y, por supuesto, en curso. Seguramente habrá un tiempo, no tan lejano, en el que podamos volver sobre estas

com/politica/ife/anses-denuncio-fraudes-y-estafas-n5113348 y Jornada Federales ANSES, Políticas de Seguridad Social para una Argentina Unida, Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=K9WtnCoG9SU&feature=youtu.be> [última consulta: 4/11/2020]

experiencias para interrogarlas nuevamente desde otras aristas y con otras profundidades. Por lo pronto, algo del modo en que el trabajo asistencial del Estado se reconvirtió en este contexto no podría entenderse por fuera de sus modos habituales o normales de reproducirse.

Sin dudas, el Estado pasó a primer plano en la agenda pública y mediática. Desde diferentes sectores se lo interpeló en busca de indicaciones y asistencia. Y hubo respuestas. Se ampliaron o adecuaron las prestaciones y servicios existentes para la población que ya era foco de la asistencia. Pero también se crearon políticas -en particular el IFE- que visibilizaron a una población “nueva”, que no había estado en la mira de la asistencia social previamente. Millones de personas “seltas”, descolectivizadas (cuentapropistas, trabajadores precarios, pequeños patrones, profesionales independientes) solicitaron asistencia por primera vez en su trayectoria personal.

Nuestra intención fue registrar los modos en que desde las áreas asistenciales del Estado se ensayaron estrategias para hacer frente a las necesidades urgentes que la pandemia potenciaba o generaba. Lejos de visiones idealizadas, prestamos atención a los efectos que dichas estrategias generaron en algunos aspectos del funcionamiento estatal: su organización interna (jerárquica y funcional), sus marcas de oficialidad y sus conexiones con diversos mediadores sociales para hacer efectiva la asistencia. En verdad, no hemos encontrado grandes novedades. Más bien, lo que observamos fue la radicalización (quizás la mayor expansión) de mecanismos y formatos institucionales que operan en “la normalidad”. En efecto, formas de acción institucional “lábil”, de “contornos difusos”, “informales”, “descoordinadas”, “voluntaristas”, “amateur”, se desplegaron en este contexto y en muchas circunstancias funcionaron como un recurso que permitió mantener operativa la asistencia estatal. Es decir, buscamos mostrar cómo algunas de estas formas y mecanismos institucionales resolvieron problemas y necesidades en este contexto: gestionar rápida y

masivamente transferencias, paliar la falta abrupta de personal por licencias y dificultades para continuar con el trabajo desde los hogares, generar y aplicar múltiples regulaciones, controlar y limitar las aglomeraciones, sortear la desconfianza de la ciudadanía, evitar fraudes, responder a necesidades urgentes que por el aislamiento se precipitaron, como la falta de ingresos, o potenciaron, como las situaciones de violencia de género, por mencionar sólo algunas.

Esta mirada sobre el funcionamiento estatal, menos idealizada y más situada, también implicó sumergirse en el mundo de los problemas que, a su vez, estos mecanismos iban generando. En ese sentido, por ejemplo, aprendimos que las reconversiones de las actividades ligadas a ciertas funciones y posiciones en la organización del trabajo estatal propician prácticas “amateur” y descoordinadas, pero también procesos de aprendizaje y legitimación. Observamos también cómo en un contexto de incertidumbre y desconfianza generalizada los mecanismos que borronean las marcas de oficialidad de la acción estatal mantienen la comunicación con la ciudadanía, pero quizás al costo de generar aún más incertidumbre y desconfianza.

Aprendimos, en fin, qué aún en circunstancias de máxima automatización y virtualización de las prestaciones, las mediaciones sociales son vitales para asegurar su concreción. La presencia capilar de las organizaciones sociales y comunitarias permitió cubrir necesidades mientras se rearmaban los mecanismos estatales de asistencia. A la vez fue un recurso imprescindible para garantizar la implementación de las principales políticas sociales de esta coyuntura y compensar la ausencia o presencia intermitente del personal estatal en el territorio. Si hay algo que se hizo definitivamente visible durante estos días, es que la clásica imagen de la ventanilla individualizante, donde ciudadanía y Estado se encuentran sin intermediaciones no es la realidad más frecuente de la protección a las poblaciones más vulnerables.

Ciertamente, no es posible registrar un único patrón de adaptación del trabajo asistencial en este tiempo. Las diferen-

tes modalidades de respuestas socio-asistenciales activaron rostros estatales también diversos, que expresan trayectorias y hábitos institucionales singulares. Algunos organismos y trabajadores contaban con recursos y hábitos aprehendidos que les permitieron adaptarse mejor al contexto de aislamiento y sus implicancias. La informalidad como recurso para transitar los laberintos de las oficinas públicas y las demoras, la activación de redes de contactos en agencias estatales u organizaciones sociales, los atajos, la articulación con actores, la movilización de recursos extraoficiales, forman parte de las destrezas y de los valores que definen en gran medida su trabajo. Este tipo de repertorios para solucionar problemas forma parte del *ethos* de las personas que habitan las áreas típicamente encargadas de la asistencia y están habituadas a trabajar con población en situación de extrema vulnerabilidad. Cuánto de estos hábitos logró compensar, por ejemplo, la fragmentación de las estrategias de política o la falta de coordinación jerárquica será objeto de análisis en el futuro.

En otros casos, la respuesta estatal se ancló en la institucionalidad de organismos más estructurados, como ANSES, mejor preparados para dar saltos rápidos de masividad, aunque también más afectados en sus procedimientos por la falta de presencialidad. De allí la relevancia que adquirieron las mediaciones sociales más típicas del funcionamiento de otros organismos, como el MDS. Así, al tiempo que la sociedad demandaba más que nunca la presencia del Estado, éste requirió más de la sociedad. Veremos más adelante, con mayor distancia, los efectos que los aprendizajes e innovaciones institucionales generados en esta particular coyuntura tendrán sobre el funcionamiento de la asistencia estatal.

Referencias bibliográficas

- ALONSO, G. (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- ANSES (2020). *Boletín IFE I-2020. Caracterización de la población beneficiaria*. Dirección General de Planeamiento. Julio de 2020. Disponible en <http://observatorio.anses.gov.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20I-2020.pdf>
- ARCIDIÁCONO, P. (2012). *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis de 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.
- ARCIDIÁCONO, P. Y GAMALLO, G. (2020). *El Ingreso Familiar de Emergencia. Respuestas inmediatas y debates futuros. Serie Debates Número 2*. Grupo Derechos Sociales y Políticas Públicas, Buenos Aires.
- BECCARIA, A.; COSTA, I. Y ROTTENSCHWEILER, S. (2020). La innovación del Ingreso Familiar de Emergencia en tiempos de pandemia. En: Segunda Serie Especial COVID-19. AMBA Actores territoriales y políticas públicas, Observatorio de Conurbano Bonaerense, UNGS. Disponible en <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Beccaria-Costa-Rottenschweiler.pdf>
- BOHOSLAVKY, J. P. (editor) (2020). *Covid-19 y derechos humanos: la pandemia de la desigualdad*. Buenos Aires: Biblos.
- BOURDIEU, P. (1997). Espíritu de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. En: *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción*. (pp. 91-125). Barcelona: Anagrama.
- _____ (2015). *Sobre el Estado, Cursos en el College de France (1989-1992)*. Buenos Aires: Anagrama.
- CASTEL, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE ESTADO Y SOCIEDAD (CEDES) (2020). *Estudio TIARA. Primer avance de resultados*, Buenos Aires, CEDES. Disponible en <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4534>.
- CETRÁNGOLO, O. Y CURCIO, J. (2020). Los programas so-

- ciales para atender los efectos de la pandemia, Fundación Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas (CECE), Buenos Aires. Disponible en <http://fcece.org.ar/author/ce-trangolo-curcio/>
- COMISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIDAD CORONAVIRUS COVID-19 (2020). *Relevamiento del impacto social de las medidas del aislamiento dispuestas por el PEN*, MINCYTCONICET-AGENCIA. Disponible en https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe_Final_Covid-Cs.Sociales-1.pdf
- CRISTECHE, M. (2020). *Ingreso Familiar de Emergencia*, Buenos Aires, Instituto de Cultura Jurídica de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Disponible en https://www.jursoc.unlp.edu.ar/images/banco_fotos/academica/Informe%20IFE%20ICJ-UNLP.pdf
- D'AMICO, V. (2020). La producción de ciudadanía en el encuentro con las oficinas de la ANSES a partir de la AUH. En: Arcidiácono, P.; Gamallo, G. y Bermudez, A. (2020) *A 10 años de la Asignación Universal por Hijo. Debates sobre la política social no contributiva* (pp. 207 a 233). Buenos Aires: Grupo Derechos Sociales y Políticas Públicas.
- DANANI, C. (2020). La protección como derecho humano: una salida de la emergencia con mirada estratégica. En: Bohoslavsky, J. P. (editor). *Covid-19 y derechos humanos: la pandemia de la desigualdad* (pp. 269 a 285). Buenos Aires: Biblos.
- FASSIER, D. (2003), "Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia". *Cuadernos de Antropología Social*, (17), 49-78.
- FRASER, N. (2010). *Scales of Justice. Reimagining the Political Space in a Globalizing World*. New York: Columbia University Press.
- GRIMSON, A. (2020). *El futuro después del COVID-19*, Buenos Aires, Programa Argentina Unida, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación argentina. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_futuro_despues_del_covid-19_0.pdf.
- GUPTA, A. (1995). "Blurred Boundaries: The Discourse of Co-

- ruption, the Culture of Politics, and the Imagined State”. *American Ethnologist*, (22), 375-402.
- INSTITUTO DE PENSAMIENTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS (2020). *Hacia un salario universal para afrontar la emergencia. Renta Básica, impuesto a la riqueza, suspensión de los pagos de la deuda pública y democratización para afrontar la crisis*. IPyPP UP. Disponible en <https://ipypp.org.ar/descargas/2020/Hacia%20un%20salario%20universal.pdf>. K
- LE GRAND, J. (1998). “¿Caballeros, pícaros y subordinados? Acerca del comportamiento humano y la política social”. *Desarrollo Económico*, 38 (151), 691-722.
- LIPSKY, M. ([1980] 2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- MITCHELL, T. (1999). Society, Economy and the State Effect. En: Steinmetz, G. (ed.). *State/Culture. State Formation after the Cultural Turn*, (pp. 76-97). New York: Cornell University Press.
- MORGAN, K. y ORLOFF, A. (2017). *The Many Hands of the State. Theorizing Political Authority and Social Control*. New York: Cambridge University Press.
- PERELMITER, L. (2016). *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. San Martín: UNSAM Edita.
- PÉRSICO, E. (2020) Entrevista en Página 12. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/273735-emilio-persico-los-gobiernos-no-nos-ven-pero-este-es-un-pres>>, [última consulta: 22/06/2020].
- RIZZO, N. (2020). “Tener la asignación. Las tramas de apropiación colectiva de una política social en la vida cotidiana de familias de sectores populares”. *Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- THELEN, T.; VETTERS, L.; VON BENDA-BECKMANN, K. (editores) (2018). *Stategraphy: Toward a Relational Anthropology of the State*. New York: Berghahn Books.
- UNICEF (2020), Encuesta de percepción y actitudes de la población. Impacto de la pandemia COVID-19 y las medidas

adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana. UNICEF. Disponible en <https://www.unicef.org/argentina/media/8056/file/Covid19>

UNIVERSIDAD NACIONAL GENERAL SARMIENTO (2020).

Serie especial COVID-19. La gestión de la crisis en el conurbano bonaerense, Observatorio del Conurbano Bonaerense-Instituto del Conurbano. Disponible en http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/FINAL_COVID.pdf

VOMMARO, G. (2017). *La larga marcha de cambiamos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder.* Buenos Aires: Siglo XXI.

_____ (2019). “Une bureaucratie para-étatique mouvante: La production locale du Welfare des précaires en Argentine à l’ère du capitalisme postindustriel”. *Gouvernement et action publique*, 8 (1), 35-60.

Familias, Pandemia y Tecnificación de la Asistencia Reflexiones preliminares y (des)ordenadas¹

Mónica De Martino Bermúdez²

Introducción

Hace ya una década manifestamos nuestra preocupación por una tendencia, cada vez más firme, de avance de la racionalidad abstracta y formal, sobre las ciencias y disciplinas de lo humano. Tal preocupación aumenta en la medida que percibimos una suerte de negligencia, por parte de nuestra disciplina, al tomar definiciones de tal magnitud de manera acrítica.

-
- 1 Para la realización de este capítulo he reunido algunas reflexiones que me acompañan desde el año 2009. Han sido publicadas básicamente en dos artículos: Vulnerabilidad. La economización de lo Social (2009) y La tecnificación del Trabajo Asistencial (2015) indicados en las referencias. El contexto pandémico creo que permite, a pesar de su cercanía histórica, arrojar luz sobre nuevas facetas sobre la tecnificación de la asistencia y alimentar de manera más actualizada el debate y la reflexión profesional. Por otra parte, la escasa circulación de estos artículos a nivel nacional y regional hacen que considere necesario hacer referencia a sus contenidos.
 - 2 Doctora en Ciencias Sociales del Instituto de Filosofía y Ciencias Sociales de la Universidad Estatal de Campinas, San Pablo, Brasil. Profesora Titular y Coordinadora del Área de Infancia y Familia. Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

En nuestro país, en el campo de las Ciencias Sociales colocaremos como ejemplo una forma de entender la vulnerabilidad, que se presenta como tal vez refinada y rigurosa, pero que a nuestro entender muestra ciertas debilidades y abreva en escuelas de pensamiento que abordan a individuos y familias, desde una perspectiva económica. En la literatura vernácula, el equipo liderado por Rubén Kaztman, desde una perspectiva que se acerca al *asset vulnerability framework* norteamericano, intentan analizar lo que denomina como vulnerabilidad social desde una perspectiva particular. Esta propuesta analítica intenta colocar en un lugar más “activo” a lxs beneficiarixs de las Políticas Sociales, tratando de identificar sus recursos, sus *portafolios de activos*, entendiendo por tales: “...[el] conjunto de recursos que en una instancia dada pueden ser movilizados en busca de mejoras en el bienestar o de evitar caídas en el nivel de bienestar de un hogar” (Katzman, Beccaría, Filgueira, Kessler y Golbert, 1999: 9).

Del mismo modo, intenta identificar los “pasivos”, de individuos y hogares, es decir, los obstáculos o debilidades que éstos poseen para colocar en acción tales activos. Identifican los autores citados *ut supra* tres tipos de activos básicos: el capital físico, el capital humano y el capital social. Pero estos no son analizados como elementos inmóviles, sino en el juego de relaciones que mantienen con la “estructura de oportunidades” que la sociedad otorga a tales individuos y familias, estructura que por definición es variable de acuerdo a las circunstancias socio-históricas.

Las estructuras de oportunidades se definen como probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades. Estas oportunidades inciden sobre el bienestar de los hogares, ya sea porque permiten o facilitan a los miembros del hogar el uso de sus propios recursos o porque los proveen otros nuevos. (Katzman, Beccaría, Filgueira, Kessler y Golbert, 1999: 21)

Tal estructura de oportunidades obviamente no es una entelequia, una mera abstracción, por el contrario, es la con-

jugación del mercado, el Estado y la sociedad. Desde esta perspectiva, los autores pretenden afinar el concepto de vulnerabilidad social, en cierta medida difuso y banalizado, entendiéndolo, como una suerte de relación entre los activos disponibles, ya sean éstos individuales o familiares y la cartera de oportunidades que otorgan mercado, Estado y sociedad. Y lo hacen a través de refinadas relaciones entre variables, indicadores e índices.

Desde nuestro posicionamiento, la propuesta de los autores aborda fenómenos complejos a partir de una perspectiva altamente formal y abstracta. En otras palabras, introducen una suerte de economización de lo social o, al decir de Brown (2013), expresan cómo el neoliberalismo inunda todas las esferas de lo social con dinámicas y racionalidades propias del mundo de la economía y las finanzas. No estamos realizando un acto de simple reduccionismo a partir de una postura objetivamente diferente. No dejamos de reconocer que el proyecto sociológico de Durkheim, plasmado a lo largo de sus obras, era distinguir claramente esa nueva disciplina llamada Sociología de la Psicología y de la Economía, tanto en términos de su objeto como de su arsenal teórico- metodológico. Al contrario de análisis individualistas, él considera a la sociedad como una entidad *sui generis* y no apenas un mero agrado de sus componentes. Este abordaje ve el raciocinio sociológico como algo simplemente extraño al cuadro analítico de individuos que racionalmente persiguen sus intereses. Pero el surgimiento de la teoría de Elección Racional, en la década de los 80, basada en obras de diversos autores (Becker, 1976; Coleman, 1990; Olson, 1965), es en cierto modo sorprendente, y hasta un embate del positivismo en cual anida. La misma, que se asocia al proceso identificado por Brown (2013), puede resumirse como la subordinación del *homo sociologicus* y el *homo politicus* al *homo economicus* y algo de ello está presente incluso en el lenguaje utilizado por Katzman y otros (1999).

Esta teoría aparece como una expresión refinada para capturar los diversos aspectos de la vida social, desde la fre-

cuencia de la pertenencia a cultos religiosos, hasta fenómenos más vinculados a la vida privada: padrones de casamientos, suicidios, etc. Y, es más, puede definirse como una que propone explicar el comportamiento social y político partiendo que las personas actúan siempre racionalmente. Pero detengámonos en los problemas que posee. Identificamos básicamente tres. A saber:

- 1.- *La distinción entre actuar como si fuese racional y actuar racionalmente.* Los teóricos de la Elección Racional defienden sus teorías argumentando que la idea de que las personas actúan racionalmente es confirmada y comprobada empíricamente. Pero: ¿qué tienen en mente cuando hablan de corroboración o confirmación empírica? Los autores refieren al hecho de que el modelo que resulta de sus perspectivas permite previsiones precisas sobre las acciones de las personas y los efectos que producen. Detrás de este razonamiento, está la premisa epistemológica de que la validez de una teoría depende de su poder de previsión. No obstante, como sabemos, la fuerza de la misma no depende de su poder de predicción. Dada la complejidad de la sociedad, la corroboración o falsación no son relevantes porque pueden ser debido a otras mediaciones que pueden potencialmente intervenir (Lawson, 1989). Por otro lado, de la observación entre el modelo y la realidad, podría ser legítimo inferir que las personas generalmente actúan de acuerdo con principios básicos de racionalidad, pero sería un error tomar tal congruencia como evidencia empírica de que normalmente lo hacen racionalmente. Y este punto es importante, pues las elaboraciones sobre vulnerabilidad que son objeto de este debate, parecería que apelan a la capacidad de proyección racional de conductas que disminuyan los impactos o las situaciones de riesgo en el inter-juego Estado, Mercado y Grupos Familiares;

- 2.- *Sobre su “externalismo”*. Algunos teóricos de la escuela racional indican su particular versión de la misma, denominándola “externalista” (Friedman, 1953; Becker, 1976), señalando con esto que han abandonado la premisa de la intencionalidad de toda acción humana. Becker, por ejemplo, afirma que su abordaje económico: “(...) *no considera que las unidades de decisión sean necesariamente conscientes de sus esfuerzos para maximizar, o sean capaces de verbalizar o, al contrario, describan sus razones para los padrones sistemáticos en su comportamiento*” (1976:112). Pero ese, “necesariamente conscientes” no borra el principio de que las personas actúan racionalmente o hacen esto o aquello porque adquieren habilidades o prácticas – que tienen una racionalidad – o porque estas son producto de un cálculo consciente. Tan solo lo relativiza o entran en contradicción. Tomemos un ejemplo de Becker (1976), quien defiende que los humanos viven un estilo de vida no saludable no por ignorancia, sino porque otras cosas son más importantes para ellos que maximizar sus expectativas de existencia. Algunas decisiones como fumar, tener una vida sedentaria, “(...) *serían decisiones desaconsejables si el único objetivo fuese una vida larga, pero considerando que existen otras metas, ellas podrían ser informadas y en este sentido sensatas*” (Becker, 1976: 114). Si el autor se considera un “externalista”, nociones como objetivos, decisiones informadas, decisiones sensatas, entran en completa contradicción. Del mismo modo, si observamos las citas de los autores vernáculos, la puesta enmarca de “activos”, la disminución de “pasivos”, las estrategias para alcanzar un lugar en la “estructura de oportunidades” obviamente hacen referencia, por elevación, al apelo de objetivos, acciones planificadas, bajo las cuales subyace un componente ineludible de racionalidad;
- 3.- *Sobre Racionalidad, Cultura y Contexto Social*. En este punto cabe destacar que los teóricos ya citados no toman en cuenta enteramente el contexto cultural en el cual las personas se

encuentran insertas o lo que ellas consideran ser o no una convicción fundada en la razón. El problema con la teoría de la acción racional es que ella trabaja con convicciones sobre la relación entre acción y resultado, lo que necesariamente se apoya en nociones culturales que muchas veces no son la de los sujetos a los cuáles se “aplican” sus presupuestos teórico-metodológicos. Respecto a las elaboraciones de Katzman y otros (1999), las transformaciones en el mundo del trabajo –desempleo estructural, precarización del empleo, etc.– son señaladas, pero no son relacionados con un tipo de orden social y sus principios ideo-políticos o, en otras palabras, con los procesos de acumulación del capital que caracterizan los tiempos actuales. La mano oculta del mercado continúa allí, actuando, abriendo o comprimiendo la estructura de oportunidades. Los esfuerzos de familias y hogares para superar barreras –pasivos– muchas veces son infructuosos ante tales impedimentos que son de índole claramente estructural. Entonces, ¿cuál es el papel que le cabe a la comprobación empírica de acciones racionales “exitosas”? Y muchas veces ya el círculo de la exclusión hace que ni se intenten acciones racionales para poder salir del mismo. Nos encontramos frente a otra racionalidad: la guiada por la impotencia, que claro está se encuentra vinculada a dimensiones culturales y psicológicas en el marco de un modelo de desarrollo que multiplica la desigualdad económica y la inequidad política.

En nuestra opinión existe una suerte de sintonía entre ambas propuestas, Teoría de la Elección Racional y el equipo liderado por Katzman (1999) pues, en definitiva, los autores citados hacen hincapié en la puesta en acción de los activos individuales y familiares. Es cierto que también indican procesos regresivos en el mercado y en el Estado, es decir, en componentes estructurales de la sociedad, pero no profundizan las razones por las cuales la estructura de oportunidades se amplía o adelgaza. Parecería ser que tanto mercado, Estado, sociedad,

como individuos y familias poseen los mismos grados de responsabilidad, información y racionalidad sobre los escenarios de vulnerabilidad. Creemos que es en este punto relacionado con la teoría de elección racional y la cultura, es donde más se aproximan ambas elaboraciones.

Sobre la Nueva Gestión Pública

En pocas palabras, no acordamos con esta propuesta por su utilidad engañosa. Pues se basa en una razón analítica que no llega a explicar las razones últimas de tan complejos procesos sociales y personales. Su capacidad descriptiva y su utilidad para la definición o gerenciamiento de Programas o Políticas Sociales es indudable, en el contexto de un cambio profundo en la economía, la política y la cultura, analizado por Brown (2013). Este tipo de enfoque refleja un proceso, con avance en la década de los 80 y 90, sobre transformaciones en la cultura neoliberal que devalúa y ataca tanto prácticas, instituciones como sujetos. En otras palabras, como lo señala Brown (2013), el neoliberalismo, en sus rasgos más potentes o atenuados, satura a la democracia no solo con diversas mercancías, sino con una racionalidad propia del mercado. También sostiene que es una sentencia que no solo implica un modelo económico, sino una racionalidad de orden normativo que se ha tornado dominante. A partir del mercado, dicha racionalidad ha inundado el mundo político, el lenguaje y formas de gestión de las diversas políticas públicas.

Como señaláramos al analizar la Escuela de la Teoría Racional (hija de este cambio señalado por Brown), parecería que todo y todxs tenemos una sola dimensión. Toda conducta es económica en última instancia, lo que transforma al ser humano en una imagen o metáfora de las conductas humanas racionales. Esta economización puede ser percibida en esferas sociales, prácticas e individuos no sólo económicos: educación, ley, par-

tipación democrática, soberanía popular, salud, asistencia, se someten a esa suerte de reorganización económica. Traducimos gobierno como gobernanza (forma de administrar el gobierno); características humanas en situaciones económicas como recursos de activos y pasivos, etc. Esta racionalidad económica, al avanzar sobre el campo político y cultural, lo hace también sobre el lenguaje: hasta el discurso de derechos puede asumir esta racionalidad, al definir la vulnerabilidad por el número de derechos vulnerados (De Martino, 2011; 2014). Todos los conceptos que hacen a la vida política y cultural se tornan promiscuos con lo económico, en la época del New Management, de la Nueva Gestión Pública (NGP) en tanto racionalidad neoliberal. Racionalidad que indica que la economización de la que hablamos a través de un simple ejemplo implica ampliar la libertad económica en desmedro de la libertad política.

Detengámonos en este otro concepto de gobernanza, como gestión del gobierno bajo clave económica. En los años 80, en Estados Unidos y Gran Bretaña, por ejemplo, esta forma de administrar lo político significó el pasaje de formas privadas a las políticas y públicas. Aparecen métodos de administración caracterizadas por la activación de los gobernados, la incentivación, subcontratación y por una clara competencia por el acceso a bienes públicos (trabajo, servicios, programas asistenciales, etc.). Este diálogo entre lo público y lo privado, este eclipse de la soberanía del Estado se traduce, desde entonces, en una complementariedad entre Estado y la gestión económica privada.

En un ida y vuelta persuasivo entre la economía y la política, queda claro quien se impone en tal intercambio metafórico. Olvidadas quedaron la integración, la inclusión, la participación, la justicia y las luchas pluralistas, tanto en el plano netamente político como discursivo. En este neoliberalismo triunfante, desde los 80, el deseo y la sed de democracia parece vacía de sentido, siendo reducida al consenso. Es que no podemos olvidar que la gobernanza es pragmática y la política es conflicto y oposición. La competencia y los mercados

son elementos fijos en este paisaje donde política y ciudadanía se encuentran devaluadas. Y especialmente lo es en las *benefits agency*, en torno a las cuales se mantiene una gran burocracia. La privatización de los problemas estructurales, las pruebas de mercado (algoritmos) para alcanzar los beneficios y la distancia simbólica entre el proveedor y el beneficiario, son ejemplos de cómo el gobierno utiliza formas de mercado o cuasimerca-do en la prestación de servicios sociales que funcionan a través de redes de confianza y mutua regulación.

Esta NGP, generadora de una nueva economía analítica al decir de Foucault (1986), que intentamos analizar a través del concepto de vulnerabilidad, posee dos rasgos: el gerencialismo y la economía neoinstitucional. El primero refiere a procedimientos de gestión típicas del sector privado que se incorporan al público (experiencia profesional mediada por protocolos; gestión por resultados supuestamente objetivos y medibles; estándares y medida de rendimientos tanto de profesionales como beneficiarixs, la medida de capacidades individuales y familiares (algoritmos), movilización de los activos individuales y familiares, etc.). El segundo, habla de la introducción de la competencia del mercado en la prestación de los servicios públicos. Algunas de sus características: las burocracias flexibles (en nuestro país el Ministerio de Desarrollo Social –MIDES- es un buen ejemplo); contrataciones externas o tercerizaciones y una supuesta libertad del “cliente” que puede cesar o no iniciar la relación asistencial, bajo el supuesto de una libertad individual y sus derechos.

Ambos componentes se reflejan con cierta claridad en algunas mutaciones observadas en el ejercicio de nuestra profesión, en el marco de programas y servicios sociales amparados en la NGP. Basta pensar en cómo se selecciona la población objetivo de los programas, se evalúan sus impactos y se mide el rendimiento de lxs profesionales y de lxs *portafolios de activos* de lxs propixs beneficiarixs.

Específicamente atenderemos un punto especialmen-

te sensible para nosotros en la medida que denota quiebres históricos en el ejercicio de nuestra profesión. Nos referimos a la introducción de sistemas informáticos (SI) para crear registros individuales y familiares de la población objetivo de los servicios y programas de asistencia social, así como de las actividades desarrolladas por los diversos profesionales. Las relaciones entre operadores *frontline* y los sistemas abstractos de gestión son sumamente complicadas. Así lo registra amplia bibliografía sobre el tema a ambos lados del Atlántico, que analizaremos posteriormente. Los SI refieren, en general, a: la confección de un sistema de registro de la población usuaria de los servicios asistenciales; la identificación de sus atributos y conductas; el control de las contraprestaciones en las políticas de transferencia de renta; el registro de las actividades profesionales en vistas a su evaluación cuantitativa. Fichas, protocolos, formularios *on line* están incluidos en la práctica cotidiana de las profesiones asistenciales. Más allá de las particularidades nacionales, han implicado una fuerte mutación en la división del trabajo socio-asistencial, al abrir la puerta a disciplinas asociadas a lo que venimos denominando como economización de lo social (De Martino, 2009).

Pretendemos agregar otra perspectiva al debate hasta aquí realizado. Aquella que indica cierto quiebre en la historia de tales profesiones en la era de la NGP. Por un lado, consideramos de vital importancia analizar las coordenadas temporo-espaciales que caracterizan a las intervenciones profesionales en campo y aquellas otras arraigadas en SI. Las primeras caracterizadas por una intervención político- institucional, mediada por un profesional que establece un vínculo interpersonal e intersubjetivo con aquellxs agentes sociales que integran la población “asistida”. Las segundas son altamente tecnificadas y, como ya dijimos, hacen tanto a la definición de la población objetivo como a la evaluación y cuantificación de las intervenciones profesionales. Pero, por otro lado, pretendemos realizar una lectura de este proceso, como propio del

capitalismo tardío y sus rasgos culturales, entre ellos la NGP.

Al respecto, y desde una perspectiva que vincula las intervenciones profesionales con formas estatales específicas, vale recordar los aportes de Donzelot (1986) y Lasch (1996). Ambos autores analizan Estados bienestaristas que asociaron el desarrollo de fuertes políticas universalistas con la conformación de espacios vigorosamente corporativos donde confluían diversas profesiones y disciplinas asistenciales. Las mismas desarrollaban intervenciones “cara a cara” (Castel, 1984) en una disposición y ordenamiento de las instituciones acorde a lo que Parsons y Bales (1955) denominaron “el método americano de ayuda”. La construcción de un complejo tutelar en Francia, en el caso de Donzelot (1986) indicaría también la fuerte colonización de los espacios privados por parte de los servicios sociales, en un tupido tejido de relaciones y prescripciones profesionales. La sinergia entre Estado, familia e individuo, amparada en tales características, propias de los Estados bienestaristas ha llamado la atención, no solo de los autores mencionados, sino también de Castel (1984 1997) y Dubet (2006; 2013).

La relación entre aquellas profesiones que intervienen sobre lo humano (Dubet, 2006; 2013) a partir de la categorización de comportamientos (Castel, 1984) y un seguimiento de situaciones individuales en campo fue característico del Welfare State. Y lo fue en el marco de intervenciones donde el Estado “sustituía” las funciones de aquellas entidades sociales “fallidas” en sus intentos de socialización -familia, redes de parentesco, etc.- (De Martino, 2001).

Hoy por hoy, especialmente desde la década de los 90 en América Latina, las políticas y programas sociales asistenciales apuntan básicamente a mitigar la pobreza y la indigencia. Apelan, para realizarlo “eficientemente”, a instrumentos cada vez más sofisticados y con alta incorporación de tecnología, lo que posee un fuerte impacto en la relación cara a cara que caracterizó a programas y servicios asistenciales y al desempeño en campo relativamente autónomo. Actualmente, ambos tipos de

intervención se encuentran articuladas en la medida que a diferentes niveles institucionales se entrecruzan una lógica de la intervención con otra que podríamos llamar, utilizando expresiones de Castel (1984), de monitoreo de perfiles poblacionales.

Capitalismo tardío: el contexto de la NGP en el campo asistencia

Para dirimir algunas cuestiones mínimas en torno a esta temática, colocaremos el énfasis en tres líneas de tensión. La primera abordará algunos rasgos del capitalismo tardío como es la tendencia a individualizar problemas sociales; en segundo lugar, trataremos el concepto de pobreza asociado a esta tendencia como atributos imputados a los sujetos. Por último, delinearemos el análisis y combinación de prácticas profesionales de naturaleza subjetiva y empática vrs. prácticas abstractas y formalizadas.

1.- El desvanecimiento de las estructuras

Desde la década de los 80 existe, al menos en América Latina, una marcada tendencia sociopolítica a individualizar los problemas sociales y a entenderlos en clave de “discapacidades” individuales y actos fallidos del yo, a la hora de socializar o insertarse de una u otra manera en el mercado. La pobreza entendida como rasgos o atributos individuales es ya un presupuesto característico de las políticas sociales, no sólo en Uruguay sino en la región. Hay que consignar, pues, que el llamado a construir biografías reflexivas o narrativas del yo se ha convertido en una característica emblemática del capitalismo tardío. Estamos hablando de una supuesta soberanía de los sujetos quienes, con mayores opciones a su disposición en las diversas esferas sociales, podrían optar entre diferentes “oportunidades”.

Al mismo tiempo, serán responsabilizados por las decisiones que tomen. El estilo de vida es entendido así, como un “pro-

yecto”, basado en una supuesta libertad y en la conciencia individual. Se entiende al sujeto contemporáneo como netamente reflexivo, supuestamente informado y racional a la hora de tomar sus decisiones (Beck, Giddens y Lash, 1997; De Martino, 2009, 2007).³ Es el individuo quien tiene que interpretar su propio pasado, fundamentar sus opciones, elegir cómo ser y cómo actuar, para de esa manera ir construyendo reflexivamente su propia identidad, en una narrativa que unifica la experiencia y brinda coherencia al yo. Este carácter abierto de la identidad abriría nuevas posibilidades de autonomía para los individuos, y democratizaría, según el autor, las relaciones sociales.

Scott Lash (1997), por su parte, completa el mapa de las principales voces del debate. En su planteo, en la sociedad contemporánea más que preeminencia del actor sobre la estructura, se advierten nuevas condiciones estructurales de reflexividad, lo que redundaría en una compleja dialéctica entre ambas instancias. De este modo, la reflexividad es un concepto relacional que articula dos sentidos simultáneos: por un lado, es el logro de una mayor independencia del sujeto respecto de la tradición y las formaciones sociales férreas, y por otro, la exigencia constante de autodefinición que se le presenta una vez desmoronadas las fuentes clásicas ordenadoras del mapa social. A diferencia de sus compañeros de ruta teórica, Lash (1997) sí cree en la vigencia de la polarización de las clases, aunque ahora el conflicto (Beck, Giddens y Lash, 1997) se desplazaría del lugar que ocupa el individuo en la estructura económica, familiar y política, a la pregunta por las posibilidades de acceso y la posición ocupada en las estructuras globales de información y comunicación.

3 La Teoría de la Modernización Reflexiva, liderada por Beck (1998), es también construida por Giddens (1997) que comparte a grandes rasgos el siguiente diagnóstico: ante la crisis de los modelos identitarios tradicionales, la constitución del yo deviene un proyecto reflexivo personal. Uno de los enfoques teóricos centrales en el debate sociológico sobre tales tópicos es la Teoría de la Modernización Reflexiva, para la cual la constitución del yo deviene, como ya fue dicho, un proyecto reflexivo y personal. Es el individuo quien tiene que interpretar su propio pasado, fundamentar sus opciones, elegir cómo ser y cómo actuar, para de esa manera ir construyendo reflexivamente su propia identidad.

Dado que allí se adquieren hoy las capacidades para el procesamiento de los bienes de la producción reflexiva en reemplazo de las estructuras sociales tradicionales.

Alterado entonces el principio canónico de acumulación, aparece una nueva clase de excluidos, que constituyen lo que el autor da en llamar los perdedores de la reflexividad, es decir los que quedan marginados de la sociedad informacional. Desde una perspectiva crítica respecto de estos autores, Bauman (2003) recuerda que inicialmente fue el trabajo la principal herramienta para construir el propio destino. Y, una vez elegida, la identidad social acompañaba al individuo para siempre. Sin embargo, el lema de los nuevos tiempos es flexibilidad, término en el que hace foco el autor (Bauman, 2003: 49) porque considera que cualquiera que sea la identidad que se busque y desee, deberá tener el don de la flexibilidad, es necesario que pueda cambiársela a corto plazo. O sea, las identidades de la modernidad tardía son para Bauman (2003: 49) temporarias y efímeras y su construcción exige el consumo. Y en este sentido indica: *“los caminos para llegar a la propia identidad, a ocupar un lugar en la sociedad humana y a vivir una vida que se reconozca como significativa exigen visitas diarias al mercado”* (Bauman, 2007:49). Esta tendencia individualizante, que propugna resoluciones biográficas a problemas estructurales, impregna la concepción de pobreza de los actuales sistemas de protección social en nuestro país. Lo que desarrollaremos en el próximo ítem.

2.- Sobre la noción de pobreza y la racionalidad subyacente en los programas sociales

La crítica a la ortodoxia neoliberal de los 90 estuvo asociada a una interpretación compleja y multidimensional de la pobreza, en la que predominaba el “Enfoque del Desarrollo Humano”, vinculado al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), basado en el principio de las capacidades planteado por Amartya Sen (1985) con aportes de Mahbub Ul Haq (1976). De este modo, la visión “renovada” de lo social

reafirma la idea de que la “inversión en las capacidades” del individuo aumentará su “productividad” y, en consecuencia, producirá mayores niveles de bienestar en su vida y en la de su familia (Cardoso Da Motta, 2007; Cattani, 2008). La única forma de eliminar la pobreza de manera sustentable es aumentar la productividad/recursos de los pobres, previa satisfacción de sus necesidades básicas y estimulación de sus diferentes atributos positivos (capacidades).

Esta nueva formulación entiende la superación de la pobreza como una ampliación de las opciones de las personas en diversas esferas de la sociedad: ocio, participación social, acceso a la información, etc. (Sen, 1984; 1999a). Así lo expone Sen (1999b) a propósito de la pobreza en Estados Unidos. Resumidamente refiere a la necesidad de ir más allá de la información sobre ingresos para llegar a las diferencias de circunstancias y de características sociales queda bien ilustrada por la naturaleza de estos terribles problemas. El entorno social se ve influido profundamente por la insuficiencia de instalaciones sanitarias, los violentos modos de vida en la ciudad, la ausencia de ayuda social y otros factores semejantes. La insuficiencia de los ingresos es solo un factor entre muchos otros de la extensión de la pobreza en EE.UU. En este sentido, los individuos nacen en condiciones objetivas diferentes y son, en términos de capacidades, también diferentes, esto es, desiguales.

La pobreza, ya desanclada de cualquier génesis estructural, se entendería como déficits tanto en la libertad como en el bienestar, ambos necesarios para que las personas ejerciten sus capacidades para superar su situación marcada por carencias. En palabras de Sen:

La creencia de que la libertad es importante no puede estar en conflicto con la idea de que debe crearse un orden social para fomentar la igualdad de libertades que poseen los individuos (...) La libertad se encuentra en los posibles campos de aplicación de la igualdad y la igualdad se halla entre los posibles esquemas distributivos de la libertad. (1999b:131)

Obviamente, este enfoque no ha quedado libre de críticas. Para Hidalgo,

... es una respuesta pragmática al urgente problema de la pobreza, cuya reducción es un objetivo fundamental del desarrollo económico: (...) este enfoque adolece de un desarrollo analítico profundo que vaya más allá de las declaraciones políticas y los programas de ayuda internacional; como también carece de un sustrato teórico importante en el que basar todas las políticas de satisfacción de las necesidades básicas (...). (1998:237)

Podríamos agregar otras críticas más elementales: su definición de la pobreza vinculada a la libertad abandona la idea marxista de que ésta sólo comienza cuando se supera el mundo de la necesidad, pues el autor la piensa sin reflexionar en su opuesto: la riqueza y su acumulación. Pero lo que nos interesa rescatar es que bajo la ambigüedad establecida entre *capabilities* y *capability*, se inicia un proceso de antropologización de la pobreza, de la forma de vivir en ella (De Martino, 2012, 2013a; 2013b; 2013c). De acuerdo con Sen (1983: 432), *“la categoría de capabilities resulta idónea para reflexionar sobre la idea de la libertad para hacer”*, puesto que *“la capability para funcionar” refleja lo que la persona puede hacer*”. Así, *“el concepto de capabilities es una noción cercana a la de ‘libertad’”*. Libertad para hacer y vivir de la forma en que las personas lo deseen. En el discurso de apertura del lanzamiento del nuevo informe *“La infraestructura al servicio de los pobres”*, elaborado por el PNUD y el gobierno de Japón, Amartya Sen se lució con estas palabras:

Una perspectiva de la pobreza exclusivamente centrada en los ingresos pasa inevitablemente por alto muchos aspectos importantes de la causalidad de la pobreza. La pobreza puede considerarse la privación de la verdadera libertad de la persona para vivir de la forma en que con toda razón desea vivir. (Umpierrez, 2006: s/d)

Va de suyo que a partir de este principio la pobreza puede

ser entendida como un estilo de vida libremente elegido, acorde a los procesos de individualización indicados por los teóricos de la modernización reflexiva (Beck, Giddens y Lash, 1997). Va de suyo también que pasaría a ser un problema de los individuos y una cuestión de atributos. Una lectura estructural de la misma queda absolutamente bloqueada. El enfoque multidimensional que informa las políticas focalizadas se inscribe en un abordaje teórico que trata de captar e identificar diversos aspectos de la vida individual y familiar para caracterizar y medir la pobreza o vulnerabilidad. Se incorporan variables vinculadas a la esfera privada, referidas a decisiones sobre la salud, la educación, la economía doméstica, entre otras. Esta concepción hegemónica de política social califica a la pobreza y la desigualdad de problema de “buena o mala capacidad” de los individuos, de la correcta utilización de los recursos para responder a la integración al mercado (Cattani, 2008); de ahí que la red de asistencia se focalice: “(...) *en particular en aquellos sectores socioeconómicos que tienen restringidas sus oportunidades de incorporarse al mercado de empleo por diversas razones*” (Uruguay PE, 2008:10).

Desde esa perspectiva la explicación de la pobreza remite a la “falta de capacidad” individual para integrarse y competir en el mercado. Tomemos como ejemplo las políticas de transferencia de renta. Parten del supuesto de que la inversión en capital humano mediante transferencias monetarias y el cumplimiento de las condiciones que se establecen, alienta a individuos y familias a cambiar comportamientos y conductas. De este modo, se parte de la idea de que poseen un capital social que pueden desarrollar gracias a conductas racionales, como estrategia de superación de su condición (Uruguay PE, 2008,2009). Al proceso de individualización reseñado en el primer ítem, debemos sumar esta “antropologización de la pobreza” que explica a partir de individuos y sus capacidades el problema estructural y socio-cultural de la pobreza.

3.- “Yo siento”, “Tú digitas”. La burocratización creciente de la gestión de lo social

La individualización ya analizada, tanto en líneas generales como a la hora de pensar la pobreza, se asocia a las modificaciones de la matriz de protección social que comienza a configurarse con la NGP. La tesis que alimenta una gestión individualizada de los problemas socio-estructurales es que aquel sujeto, supuestamente libre, que elige sus opciones de vida de manera informada apuntará a una administración biográfica de los riesgos, dilemas y problemas sociales (De Martino, 2007; De Martino y Vecinday, 2011; Zizek, 2001). Esta tesis:

(...) encuentra su condición de posibilidad en los más recientes avances tecnológicos acaecidos en el campo de la informática y en la introducción del gobierno electrónico y de los denominados SI. Los avances en la informática ofrecen la posibilidad técnica de construir sistemas cada vez más sofisticados que serán demandados por un Estado que ha burocratizado crecientemente la gestión de lo social. (De Martino y Vecinday, 2011:23)⁴

Además de una asignación de recursos individualizada y medida, procura la tecnificación de la identificación de la población objetivo y de los atributos individuales y familiares de la misma, sin que medie aquella relación empática, propia de las profesiones asistenciales. En otras palabras, que la atribución de recursos y evaluación de la población no quede atada a la intervención subjetiva del técnico *frontline*:

(...) mediante su incorporación en un registro documental permite: (i) monitorear trayectorias individuales, al tiempo que posibilita la (ii) construcción de flujos de población; (iii) controlar la asignación de recursos evitando “abusos” por parte de los beneficiarios de las prestaciones; (iv) reo-

4 Las innovaciones tecnológicas en la gestión de lo social, al menos en Latinoamérica, encuentran sus antecedentes en los años noventa, en la asistencia gerencial (Grassi, 2003) que apunta a la eficiencia economicista en la asignación de recursos a los beneficiarios. (Grassi, 2003; De Martino y Vecinday, 2011)

rientar las prestaciones en función de las características del problema y /o la población a atender; y (v) economizar los dispositivos de administración y gestión de la pobreza aprovechando los rendimientos de la informática y de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. (De Martino y Vecinday, 2011:23).

Esta tecnificación impacta en la tradicional división del trabajo socio-asistencial, como ya fue dicho. En ella cobran relevancia aquellos saberes expertos, al decir de Giddens, vinculados a la estadística, matemática, informática y economía. Mientras que para lxs operadores *frontline* las exigencias son otras: colocar a disposición su capacidad de “acompañar” a las personas y familias que viven en la pobreza. Paralelamente a una práctica altamente subjetivizada y asociada a ellos, existe otra altamente tecnificada que apunta a la gestión poblacional de manera amplia y general. Tenemos, pues, una *Práctica como Subjetividad no Racionalizada, subsumida en el Empirismo* (De Martino, 2014) en tensión, claro está, con otro tipo de abordaje. Esta modalidad de práctica profesional se caracterizaría muy especialmente por la aproximación subjetiva. Parecería que los grandes protagonistas son las vivencias, afectos, sentimientos del profesional, puestos en juego a la hora de intervenir.

Aclaremos algunos aspectos. El operador *frontline* se encuentra hoy alejado de la definición de qué familia o individuo accede a qué programa y de la asignación de recursos. Estas funciones, tradicionalmente imputadas a lxs operadores de campo, hoy son resueltas de manera tecnificada. Este “acompañar” y completa formularios estandarizados. Ante la pobreza de las familias, el profesional entiende que por los menos debe “acompañar” las peripecias personales de los sujetos; derivar, continental y/o escuchar, pero esto lo puede hacer hasta cierto límite personal. Pesa en este tipo de práctica su subjetividad, puesta en relación con otro en situación de profunda desventaja social (De Martino, 2007; 2014).

El riesgo de lo que denominamos *hiper subjetivización de las*

prácticas, con su énfasis en el acompañamiento empático, nos recuerda la escucha caritativa con todo su empuje moralista (Karsz, 2007). Pero lo cierto es que estos “polos”, uno subjetivo (trabajo de campo) y otro netamente abstracto y formal (áreas tecnificadas de monitoreo, evaluación, etc.), implican diferentes formas de intervenciones sociopolíticas, pero intervenciones ambas al fin (Rammert, 2011). Están regidas por una razón instrumental, medios y fines, eficiencia y eficacia, que evalúa “instantes” y no procesos (Adorno, Horkheimer, 1970). Las dos, en tanto prácticas institucionales, corresponden a una misma reflexividad institucional, tal como lo asegura Giddens (1995), que se caracteriza por lo que el autor ha denominado secuestro de la experiencia. También ha señalado que esta modernidad tardía se caracteriza, como todo el devenir capitalista, por la separación de espacio y tiempo que implica el predominio del tiempo de las “cosas” (lineal, medible, no acumulativo) en detrimento del “de los procesos” (circular, acumulativo, intransferible). Incluir esta forma de concebir el tiempo en programas y proyectos sociales, como no acumulativo sino lineal, ha permitido, a partir de una racionalidad instrumental plantear ciertas tendencias político-institucionales, tales como: cuantificar y establecer patrones de conducta, homogeneizar las experiencias humanas a partir de ciertos indicadores, etc.

Algunos saberes expertos (informática y economía, básicamente) conforman una nueva constelación en la división del trabajo socio-asistencial. Un grupo que aporta una experiencia y un patrón a la hora de pensar la intervención sobre lo social, asumiendo tareas que anteriormente se imputaban a otras profesiones, hoy bajo sospecha por su subjetividad y escaso grado de “cientificidad”. Las ocupaciones asistenciales más tradicionales deben encontrar una nueva inscripción a sus prácticas sociales, frente a este fenómeno que ha llegado para instalarse. Asisten, sin saberlo, tal vez, al secuestro de su propia experiencia por parte de la inclusión de ciertos instrumentos y acciones informatizadas. “Saberes expertos” que

asumen atribuciones anteriormente colocadas a otros “saberes expertos” fuertemente institucionalizados –trabajo social, educación social, etc.– pero hoy sospechosos de altas dosis de incertidumbre y escaso potencial científico, como ya fue dicho. Desde otra perspectiva, lo interesante es volver a subrayar que en este capitalismo tardío la seguridad ontológica que demanda todo sujeto en cualquier plano de su cotidianidad: *“supone la exclusión institucional de la vida social de problemas existenciales fundamentales que plantean a los seres humanos dilemas morales de la máxima importancia”* (Giddens, 1995: 199).

Entre los ámbitos de este secuestro de la experiencia en términos estrictos, es decir, de oclusión y exclusión de la vida dilemática, Giddens destaca la locura, la criminalidad, la sexualidad, la naturaleza, la enfermedad y la muerte y, podríamos agregar nosotros, la pobreza. En otras palabras, las instituciones sustraen cierto “catálogo” de experiencias de los espacios de reflexión de los sujetos (Aguado Terrón, 2002). Así, por ejemplo, la reflexión sobre la propia vida basada en una razón sustantiva ha sido dejada de lado históricamente. Actualmente, con una sinceridad incuestionable, se subraya que es simplemente instrumental sobre la mejora de ciertos aspectos conductuales. La misma sobre un elenco más amplio de experiencias (vida y muerte; amor y desamor; pasado y futuro) es “secuestrada” del horizonte de estas familias, no sólo por los sistemas informáticos, sino también por aquella práctica subjetivada y empirista. Tal acto de sinceridad histórica coloca la necesidad de un pensamiento crítico sobre las funciones, experiencias y prácticas de los operadores sociales. Paralelamente, la reflexión ético-política de la práctica profesional es “secuestrada” del ámbito institucional, tanto por la asepsia de la tecnificación, que deja de lado toda “incertidumbre” asociada a una intervención profesional relativamente autónoma, como por la reducción de los espacios de reflexión respecto a la articulación de ambas formas de racionalidad (De Martino, 2014).

Reflexiones de cara a la pandemia

Es obvio que negar los avances científicos y técnicos es desconocer los saltos de una civilización. Las formas de intervención analizadas parecen dicotómicas, pero están unidas por la exclusión de una serie de instancias vitales del campo de reflexión de individuos y familias y de lxs propixs operadores sociales. La reflexión sobre su coexistencia, el debate en torno a ello y la capacidad de elaborar propuestas claras al respecto es tal vez el núcleo fundamental de tensión en el cual se anudan: individualización de problemas sociales, hiper responsabilidad individual/familiar, exclusión de campos de reflexión sustantiva, primado de la razón instrumental (Adorno; Horkheimer, 1970), entre otros.

La introducción de tecnología no es exactamente sinónimo de eficiencia ni sinónimo de objetividad. El operador *frontline*, encargado de recabar la información puede, en última instancia, no “subir” información que estigmatiza a la población usuaria, aportada en un contexto de confiabilidad y reserva. Esta debilidad que expresa, en última instancia, la posibilidad del predominio del “momento subjetivo” que implica toda intervención técnica “cara a cara”, es señalada por Douglas (1990) para marcar la virtualidad y falsa objetividad del análisis del riesgo, por ejemplo. Pero podemos trasladar sus observaciones a una suerte de debilidad de los SI.

Vale recordar a Weber al analizar estas nuevas formas de gestión de la pobreza, que indicaba: “*Toda forma de organización o trabajo burocrático implica siempre una superioridad técnica respecto a la forma burocrática precedente*” (1975: 344). En concreto, estaba ya contenida en sus formas precedentes si lo expresamos dialécticamente. Pero, más allá del fenómeno burocrático en sí, estas transformaciones pueden ser analizadas desde otra perspectiva. Traer a colación a Dubet permite identificar una serie de dificultades que hoy deben afrontar no solamente lxs técnicxs *frontline*. En su análisis (Dubet; 2006, 2013) ecuaciona

de manera oportuna los diversos procesos en los que se enmarcan las transformaciones analizadas. En el intento por vincular la sociología del trabajo y la de la socialización, nos ofrece un acertado análisis de los impactos que esta modernidad tardía ha tenido y tiene en el trabajo sobre lxs otrxs. El autor define ese trabajo sobre lxs otrxs como el conjunto de actividades asalaradas que tienen como objetivo modificar atributos y acciones humanas por medio de actividades de socialización. En el texto de referencia analiza tres grandes áreas de intervención social: la educación, la salud y el trabajo social. En definitiva, trata de explicar cómo una sociedad “fabrica” individuos en el marco de prácticas profesionales específicas y cómo lxs trabajadores construyen su experiencia de trabajo. Se trata, por otra parte, de un trabajo muy especial, un trabajo sobre lxs otrxs.

Lo que resulta pertinente del diagnóstico de Dubet (2006) es el carácter incierto y problemático de tales actividades sobre lo humano en un contexto histórico en el cual los lazos entre valores colectivos, vínculos y pertenencias sociales parecen sumamente debilitados. La tesis fundamental del escrito mencionado es que la declinación de ciertas instituciones nos habla de los límites del programa institucional de la modernidad. Programa institucional que enmarcaba el trabajo sobre lxs otrxs, al que entendía como un trabajo de socialización que trataba de vincular valores universales e individuos particulares, y alcanzar individual y colectivamente ciertos niveles de autonomía y libertad.

El programa institucional propio de los Estados de bienestar reposaba en la “resolución” de dos procesos: socializar y subjetivar, en la medida en que socializaba y otorgaba una identidad con el objetivo de construir un sujeto capaz de procurarse su libertad a través de la razón. Y podía hacerlo y erguirse como línea en la medida en que era comprendido como valores y principios compartidos, que funcionaban como marcos externos para el proceso de socialización, lo que permitía cierto control sobre el individuo. La impugnación de tal plan era

casi impensable, debido a su fuerza, coherencia y capacidad de reducir tensiones como consecuencia de su aptitud de transformar principios y valores abstractos en prácticas y disciplinas. Principios y valores con un sentido profundo para lxs agentes involucrados en cuadros cognoscitivos y morales indispensables para cumplir el proyecto de socialización. La decadencia de este programa no es absoluta ni un proceso homogéneo que solo afecta al trabajo con lxs otrxs.⁵ Es un rasgo de la modernidad tardía, caracterizada por un proceso de racionalización y desencanto, así como una diversificación de la vida social y sus representaciones (Adorno; Horkheimer, 1970). Podríamos decir que es el triunfo de Weber (racionalización, desencanto del mundo) sobre Durkheim (cohesión social).

Del mismo modo, la organización burocrática, caracterizada por tener grupos profesionales que incorporaban un ethos profesional ajustado a la institución (Dubet, 2006, 2013) deja paso a organizaciones más flexibles y laxas a partir, entre otros procesos, de la tercerización de servicios y convenios público/privados. Este proceso, analizado por diversos autores en diferentes puntos del planeta, ha venido para quedarse. Por ello, la reflexión sobre las mutaciones en las prácticas profesionales debe enmarcarse en este contexto, al que se suman las mutaciones de las formaciones burocráticas y profesionales, los procesos de individualización de los problemas sociales y las responsabilidades sobre los mismos y las transformaciones institucionales bajo las cuales se procesa la individuación (transformaciones de la familia, de las instituciones de socialización básicas, como la escuela, etc.). A ello sumamos la necesidad de reflexionar sobre las prácticas, en mayor o menor medida tecnificadas, ubicándolas como alteridad, es decir, con quien debemos establecer un diálogo. ¿En qué términos? Reconociendo los diversos grados e intensidades de la tecnificación (Rammert, 2011). Es por ello que tal vez este ar-

5 Heredero de Parsons, Dubet (2006) entiende la socialización como el proceso que permite articular estructura y personalidad.

título sea productivo si comenzamos a superar las dicotomías que contiene. Parecería que las mismas entre sujeto/objeto; subjetivismo/objetivismo, aportarían escasos elementos para comprender la inclusión de tecnologías en la órbita de los servicios. El desencantado Habermas quizás aporte alguna pista en el entendido de sumar, a toda incorporación tecnológica, el contenido emancipatorio necesario en toda relación social (Habermas, 1986). Aún si abordamos la tecnificación como conocimiento “materializado”, no deja de tener la posibilidad de perseguir intereses emancipatorios y no meramente prácticos, en sus propias palabras (Habermas, 1986).

En otras palabras, aunque pueda simbolizar la objetividad absoluta, el conocimiento aplicado en tecnología (software, algoritmos para “medir” la pobreza, etc.) puede y debe acompañar la emancipación del ser humano, especialmente de aquellxs más vulnerables y “asistidos”. Creemos entender en tal sentido los aportes de Guillingham (2013; 2014) y Piñal Rosmarís (2004) reclamando la utilidad de la información procesada informáticamente desde la perspectiva de lxs usuarixs. Algunas pistas parecen arrojar las investigaciones realizadas en Reino Unido por Guillingham (2013, 2014) a partir de una modalidad de carácter etnográfico – institucional. El autor, posicionado críticamente, apuesta a una democratización de los SI. Identifica espacios cibernéticos alternativos, accesibles y a la red de profesionales que, desde diversas instituciones, rodean a lxs usuarixs. Uno de estos sistemas es Patchwork, que se describe como un Facebook para el Trabajo Social. El objetivo de este programa es apoyar a los diversos equipos que trabajan con las familias pobres, como forma de intercambiar información y experiencias.

Tanto Guillingham (2013, 2014) desde el Reino Unido, como Piñal Rosmarís (2004) desde España, indican la necesidad de la participación de usuarixs y técnicxs *frontline* en el diseño de programas y espacios cibernéticos, así como en los instrumentos que los alimentan (fichas individuales, etc.). Pero sobre todo subrayan que la introducción de tecnología debe

apostar fundamentalmente a que la información recabada sea accesible y útil para quien la use. Ambos comparten una postura evaluativa de la introducción de los SI, a partir de la relación usuario – técnica (Rammert, 2011). En palabras de otros autores, este posicionamiento permitiría conformar prácticas no opresivas, más allá de los límites que todo servicio social posee. Las lecturas realizadas en torno al caso específico de Trabajo Social destacan los desafíos éticos concomitantes:

In the Internet age, social workers must stay focused on maintaining client privacy while simultaneously establishing and maintaining their professional and personal boundaries. In many settings, ethical coherence may be best achieved through the development of comprehensive social media guidelines/policies and training that focuses on effectively preparing new social workers for the ethical challenges they will confront in the global world of social media. (Voshet, Weasla, 2015:70)⁶

En este contexto pandémico, que ha pronunciado y catalizado las tendencias económicas y políticas ya establecidas hace décadas, las opiniones de lxs colegas citados parecerían pecar de cierta ingenuidad. ¿Acaso una propuesta de tecnología democrática es posible en lo que Zuboff (2019) y otros han denominado capitalismo de vigilancia, de plataforma o una economía de datos?

¿Será posible que la buena voluntad y principios ético-políticos profesionales puedan poner coto a la mercantilización de la vida íntima, de deseos e identidades, transformados en una arquitectura comportamental predecible?

6 “En la era de Internet, los trabajadores sociales deben mantenerse enfocados en mantener la privacidad del usuario mientras simultáneamente establecen y mantienen sus límites profesionales y personales. En muchos escenarios, la coherencia ética puede lograrse mejor a través del desarrollo de pautas/políticas integrales para las redes sociales y capacitación que se enfoca en preparar efectivamente a los nuevos trabajadores sociales para los desafíos éticos que enfrentarán en el mundo global de las redes sociales” (Voshet, Weasla, 2015:70). Traducción a cargo de la compiladora.

¿La tecnificación del campo asistencial no comporta cierta intención de gestionar poblaciones en detalle, pero paralelamente formatear personalidades y evaluarlas? Así como la de lxs adolescentes que buscan el sentido de sus vidas en las redes sociales, ¿no estaríamos interpretando de manera lineal y formal profundos procesos humanos? ¿Es la condición humana pasible de predictibilidad a través de algoritmos? ¿Es lo humano, contingente y zigzagueante, pasible de tales niveles de análisis racional?

De algo estamos seguras, sí las ansiedades, búsquedas y deseos personales pueden ser dirigidos hacia el consumo, pero también a delitos de odio o diversas formas distópicas de participación política. Dice Morozav en su crítica pertinente a Zuboff:

Se nos está engañando por partida doble; en primer lugar, cuando hacemos entrega de nuestros datos a cambio de unos servicios relativamente triviales y, en segundo lugar, cuando esos datos después son utilizados para personalizar y estructurar nuestro mundo de una manera que no es transparente ni deseable. Se pierde cualquier atisbo de soberanía personal. (2020:15)

El relacionamiento éticamente necesario entre prácticas subjetivas y aquellas altamente formalizadas, obligadas a convivir en esta época y a futuro, debe dar como saldo uno de carácter humanizante y que indique un camino hacia la superación de la desigualdad. ¿Los datos personales hoy pueden ser considerados “trabajo” o “fuerza de trabajo”? ¿Deberíamos cobrar por alimentar al Gran Hermano de Orwell? ¿La inteligencia artificial que alimenta esta NGP, en esta fase del capitalismo, no debería ser un bien público y solidario? (Lucas, 2020)⁷. Todo proyecto de índole socialista, en el sentido más amplio del término, de-

⁷ Algunos datos sólo para contextualizar brevemente. Cabe destacar la existencia de un capital “muerto”, que deambula tras posibilidades de inversiones que garanticen por lo menos entre un 6% y 7% de rentabilidad. Este capital “muerto” se calculó en un valor cercano a los 200.000 millones de dólares anuales para el 2020 (Lucas, 2020).

bería superar la mera actitud defensiva ante al neoliberalismo y proponer nuevas reglas de juego para una Nueva Gestión Pública que supere el modelo de Silicon Valley.⁸

Si el Siglo XIX fue un siglo de incertidumbres, provocadas por la instauración de un nuevo modo de producción, ya desde las últimas décadas del Siglo XX, se perciben nuevas incertidumbres ante los profundos procesos de reestructuración capitalista. Si ambos períodos (en general) fueron profundamente individualizantes en clave de ciudadanía, ya los finales del Siglo XX y los albores del presente se caracterizan por ser fuertemente individualizadores, bajo el signo de la NGP y la introducción de diversos SI.

La incertidumbre del presente es una poderosa fuerza individualizadora. Divide en vez de unir, y dado que no se puede decir quién podría despertarse en qué división, la idea de unos “intereses comunes”, se torna cada vez más nebulosa y al final se hace incomprensible. Temores, ansiedad y quejas nacen de una manera tal que se padecen en soledad. (Bauman, 2001: 35)

Soledad pronunciada en el actual contexto pandémico, regido por el asilamiento o por la “libertad individual y responsable”. Esta individualización de la responsabilidad de la pandemia, al menos en nuestro país, parecería que nos muestra que: “(...) *la otra cara de la individualización parece ser la corrosión y la lenta desintegración del concepto de ciudadanía*” (Bauman, 2003: 42).

Si la ciudadanía es abatida en este capitalismo tardío,

8 Hacemos acuerdo con Lucas (2020) en que: “El Estado social se basa en la premisa esencial de que determinados servicios son tan trascendentes para el bienestar de la gente y la solidaridad social que requieren su desmercantilización: es el caso de la atención sanitaria, la educación, el transporte y algunos otros. No obstante, el capitalismo ha logrado penetrar en las esferas más íntimas de nuestra existencia, ha colonizado el mundo vital. Hubo esfuerzos sistemáticos para mercantilizar cada componente de nuestra vida cotidiana y cada interacción con otras personas o instituciones políticas. Debería haber habido un contragolpe hace largo tiempo. Las relaciones sociales digitalizadas deben desmercantilizarse, de manera tal que la infraestructura pueda ser utilizada para sostener vínculos solidarios e igualitarios, y propagar estos valores”.

tal como también lo anunciaba Brown (2013) en los rasgos del capitalismo de plataforma se encuentra en una situación de mayor debilidad. Especialmente en un contexto pandémico, donde los “pases verdes”, las aplicaciones para detectar posibles contactos con contagiados por el Sars Cov 2, el aislamiento, el consumo de bienes culturales a través de pantallas, las compras *on line*, las nuevas articulaciones entre trabajo-estudio-espacio familiar a partir de la aplicación de SI, nos tornan en ciudadanxs aislados, conectados y temerosos, que perciben a su prójimo como potencial enemigo. Todo ello como *transformaciones moleculares* de la restauración capitalista (Gramsci, 1993) que caracteriza, podríamos decir, a este nuevo siglo, más allá de los ciclos progresistas.

No miramos al pasado con añoranza ni tampoco al futuro con superficialidad. Intentamos colocar estas tensiones como inmanentes a la cultura de este capitalismo tardío. Pensar el contexto pandémico *interdum a*, es decir, desde la nada, es ahistórico, poco enriquecedor y sumamente audaz en términos de no apreciar dónde comienza históricamente la experiencia acumulada, con sus aciertos y errores. Pensar *interdum a* es opacar la naturaleza social y colectiva de la experiencia humana, dialécticamente desplegada de manera histórica.⁹

¿Qué vínculos posee todo esto con nuestra profesión?, pueden pensar algunxs lectores. Simplemente que, de acuerdo a nuestro desarrollo, no hay adentro ni afuera, todxs estamos dentro del juego. Parecería que los lazos del capitalismo de vigilancia, nos hermana e iguala con lxs “beneficiarixs” de la asistencia. Y no percibimos líneas de fuga elaboradas colectivamente, por lo menos, a mediano plazo. Este contexto pandémico, catalizador de las profundas contradicciones y tensiones capitalistas de las últimas décadas, nos ha colocado de cara

9 Al respecto se recomienda la lectura de: Strier, R.; Binyamin, S. (2014) *Introducing AntiOppressive Social Work. Practices in Public Services: Rhetoric to Practice*. *British Journal of Social Work*, 44 (8); Dic. 2014; pp. 2095-2112. 20 Voshet, E.; Weasla, A. (2015); *Determining Best Practices in an Ambiguous Reality*. *Journal of Social Work, Values & Ethics*. 12 (1), Spring 2015, pp. 67-76.

a los dilemas que enfrenta la humanidad, sus profundos problemas y su gravedad. Esperamos que una política, ni tribal ni autoritaria, esté a la altura de tales desafíos pues el futuro parecería no ser, exactamente, uno de emancipación y libertad. Así como la política, esperamos que nuestra profesión esté a la altura, haciéndose cargo de lo que estrictamente le corresponde y le ha correspondido en todo esto.

Referencias Bibliográficas

- ADORNO, T. Y HORKHEIMER, M. (1970). *Dialéctica de la Ilustración*. Buenos Aires: Sur.
- AGUADO TERRÓN, J. M. (2002). “La mediación tecnológica de la experiencia”. *Razón y Palabra*, Nro. 27. Disponible en <http://www.razonypalabra.org.mx/antiores/n27/jaguado.html> Recuperado el 17 de octubre de 2014.
- BAUMAN, Z. (2001) *Amor Líquido*. Buenos Aires: FCE.
- _____ (2003) *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa.
- _____ (2007). *Vida de consumo*. México: FCE.
- BECK, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Buenos Aires: Paidós.
- BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. (1997). *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza Editorial.
- BECKER, G. (1976). *Social choice and individual values*. New Haven: Yale.
- BROWN, W. (2013). *El pueblo sin atributos: la secreta revolución del neoliberalismo*. Barcelona: Malpaso.
- CASTEL, R. (1984). *La gestión de los riesgos. De la antipsiquiatría al post – análisis*. Barcelona: Anagrama.
- _____ (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.

- CARDOSO DA MOTTA, V. (2007). *Da ideologia do capital humano à ideologia do capital social: as políticas de desenvolvimento do milênio e os novos mecanismos hegemônicos de educar para o conformismo*. (s/d) Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Centro de Filosofia e Ciências Humanas - Escola de Serviço Social.
- CATTANI, A. (2008). Riqueza sustantiva y relacional: un enfoque diferenciado para el análisis de las desigualdades en América Latina. En: A. Cimadamore y Cattani, A. (coords.), *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*, pp. 205 -231. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- COLEMAN, J. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- DE MARTINO, M. (2001). “Políticas Sociales y Familia”, *Fronteras*, Revista del Departamento de Trabajo Social. N° 4, pp. 103-114. Montevideo: DTS-FCS-Udelar.
- _____ (2007). Familias y Políticas Sociales en los Noventa. Gubernamentalidad: una perspectiva analítica. En: De Martino, M.; Morás, L.E. (comp.) *Sobre Cercanías y distancias. Problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual*, pp. 197 - 226. Montevideo: Ediciones Cruz del Sur.
- _____ (2009). “Vulnerabilidad como economización de lo social”, *Revista Perspectivas*, Año XIV, Nro. 20, pp. 103-114, Santiago de Chile: Universidad Católica Silva Enríquez
- _____ (2011). *Notas sobre prácticas profesionales en una institución burocratizada*. Madrid: EAE.
- _____ (2013a). *Informe de Avance del Proyecto Estudio comparado del Programas de Transferencia de Renta Condicionada en Uruguay – Argentina y Brasil*. Informe presentado en la Cuarta Misión de Trabajo realizada en Setiembre de 2013 en Tandil - República Argentina. Montevideo. Mimeo.
- _____ (2013b). *Sobre el concepto de Pobreza en los*

- Programas de Transferencia de Renta Condicionada*. Informe de Avance. Informe presentado en la Cuarta Misión de Trabajo realizada en Setiembre de 2013 en Tandil - República Argentina. Montevideo. Mimeo.
- _____ (2013c). *Algunas notas sobre familia y pobreza. Tensiones para los operadores sociales*. Estridencias. Montevideo: IMM.
- _____ (2014a). *Familias y Estado en Uruguay. Continuidades Críticas*. Montevideo: CSIC.
- _____ (2014b). Políticas Sociales, Familias y profesiones asistenciales. Algunos puntos actuales de tensión En: *Parentalidades y Cambios Familiares. Enfoques teóricos y prácticos*, pp. 292- 303. Montevideo: INAU.
- _____ (2015). “La tecnificación del Trabajo Asistencial. Algunos puntos actuales de tensión”, *Prisma Social*, núm. 15, diciembre, 2015, pp. 492-525. Madrid: CSIC.
- DE MARTINO, M. Y VECINDAY, L. (2011). “Las nuevas formas de gobierno poblacional. Sobre individualización e ingeniería social”, *Revista Fronteras*. Departamento de Trabajo Social. Número Especial, pp. 19 -28. Montevideo: DTS-FCS-UdelaR.
- DONZELOT, J. (1986). *A polícia das famílias*, Rio de Janeiro: Azhar.
- DOUGLAS, M. (1990). “Risk as Forensic Resource”, *Daelus*, 119 (4), pp 11-16.
- DUBET, F. (2006). *El declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos ante la reforma del Estado*. Barcelona: Gedisa.
- _____ (2013). *El trabajo de las sociedades*. Buenos Aires: Amorrortu.
- FRIEDMAN, M. (1953). *Essays in positive economics*. Chicago: University of Chicago Press.
- GIDDENS, A. (1995). *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*. Barcelona: Península.
- _____ (1997). Vivir en una sociedad postradicional. En: U. BECK, GIDDENS, A. Y LASH, S.: *Modernización reflexiva*.

- Política, tradición y estética en el orden social moderno*, pp. 75 – 136. Madrid: Alianza Editorial.
- GRAMSCI, A. (1993). *La política y el Estado moderno*. Buenos Aires: Planeta.
- GRASSI, E. (2003). *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame* (I). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- GUILLINGHAM, P. (2013a). “Electronic information systems in human service organizations: using theory to inform future design”, *International Social Work*, (38), 2, pp. 253 -269.
- _____ (2013b). “Beyond bureaucracy: Emerging trends in social care informatics”, *Health Informatics Journal*, 20, pp. 213-219.
- _____ (2014). “Electronic Information Systems and Social Work: Who are We Designing For?” *Social Work in Action*; (26) 5, pp. 313 -326 DOI: 10.1080/09503153.2014.958454
- HABERMAS, J. (1986). *Ciencia y Técnica como Ideología*. Madrid: Tecnos.
- HIDALGO, A. (1998). *El pensamiento económico sobre desarrollo. De los mercantilistas al PNUD*. Huelva: Universidad de Huelva.
- KARZ, S. (2007). *Problematizar el trabajo social, definición, figuras y clínicas*. Barcelona: Gedisa
- KATZMAN, R. (1999). *Activos y Estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL/PNUD.
- KATZMAN, R.; BECCARIA, L.; FILGUEIRA, F.; GOLBERT, L.; y KESSLER, G. (1999). *Vulnerabilidad, activos y exclusión en Argentina y Uruguay*. Santiago de Chile: O.I.T./Fundación Ford.
- LASCH, C. (1996). *Refugio en un mundo despiadado. Reflexión sobre la familia contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- LASH, S. (1997). La reflexividad y sus dobles: estructura, estética y comunidad. En: U. Beck, Giddens A. y Lash S.: *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, pp.137 -208. Madrid: Alianza Editorial.
- LAWSON, T. (1990). “Abstraction, tendencies an stylised

- facts: a realist approach to economic analysis” *Cambridge Journal of Economics*. 13, pp. 67- 95.
- LUCAS, R. (2020). “El negocio de la vigilancia”, *New Left Review*, Nro. 121, 3-4/2020.
- MAHBUB UL, H. (1976). *The poverty curtain: choices for the third world*. Nueva Deli: Columbia University Press.
- MOROZOV, E. (2019). *Los nuevos ropajes del capitalismo*. Parte I. Disponible en <https://www.elsaltodiario.com/tecnologia/los-nuevos-ropajes-del-capitalismo-parte-i> Recuperado el 30 de noviembre 2020.
- OLSON, M. (1965). *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press.
- PARSONS, T. Y BALES, R. (1955). *Family, Socialization and Interaction Process*. New York: Free Press.
- PUÑAL ROMARÍS, M. (2004). “Trabajo Social, Sistemas de Servicios Sociales y Tecnologías para la Información. Estudio Cualitativo de la Aplicación Informática SIUSS”, *Portularia*, 4, pp. 33-47.
- RAMMERT, W. (2011). “La Tecnología: sus formas y las diferencias de medios. Hacia una teoría social pragmática de la tecnificación”, *Script Nova*, 80, s/p.
- SEN, A. (1985). *Commodities and capabilities*. Amsterdam: Elsevier Science.
- _____ (1999a). *Development as freedom*. Nueva Deli: Oxford University Press.
- _____ (1999b). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial.
- STRIER, R. Y BINYAMIN, S. (2014). “Introducing Anti- Oppressive Social Work. Practices in Publics Services: Rhetoric to Practice”, *British Journal of Social Work*, 44 (8); dic. 2014; pp. 2095-2112.
- UMPIERREZ, F. (2006); *Conceptos de pobreza. Reflexión crítica sobre las ideas de Amartya Sen*. Disponible en: <http://www.gestiopolis.com/canales7/eco/conceptos-y-criticas-sobre-la-pobreza.htm> Recuperado el 12 de junio de 2012.

- URUGUAY. (2008). Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Plan de Equidad (PE). Montevideo: Presidencia de la República.
- _____ (2009). Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Plan de Equidad (PE). Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Plan de Equidad (PE). Presidencia de la República. Balance y perspectivas 2005-2009. Montevideo: Presidencia de la República.
- VOSHET, E. Y WEASLA, A. (2015). "Determining Best Practices in an Ambiguous Reality" *Journal of Social Work, Values y Ethics*, 12 (1), Spring 2015, pp. 67-76
- WEBER, M. (1975). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ZIZEK, S. (2001). *El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política*. Buenos Aires: Paidós.
- ZIBOFF, S. (2019). *La era del capitalismo de vigilancia. La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*. Barcelona: Paidós.

La centralidad de las políticas asistenciales en América Latina y el Caribe

Emiliano Fernández¹

Introducción

El argumento que sostenemos en este trabajo es que las políticas asistenciales en la región latinoamericana atraviesan un proceso de masificación y tecnificación que redundará en su progresiva jerarquización dentro del campo de la política social.² Esta tendencia, que comenzó de forma larvada en la última década del siglo XX pero que adquiere rasgos más nítidos y consolidados en lo que va del actual milenio, no significa otra

1 Lic. en Trabajo Social (FCH-UNCPBA), Mag. en Ciencias Sociales (FCH-UNCPBA) y Doctorando en Ciencias Sociales (UBA). Becario doctoral del CONICET. Miembro del NICSE-FCH-UNCPBA (Núcleo de Investigación Crítica Sociedad y Estado, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires).

2 Por supuesto, la masificación y la tecnificación no son las únicas tendencias identificables en las políticas asistenciales de la región. Tendencias igualmente importantes son, por ejemplo, la reactualización de la lógica tutelar o los procesos de familiarización y maternalización de las mismas (Mallardi y Fernández, 2017a, 2017b). Pero dichos procesos no están ligados directamente al proceso de jerarquización de la misma, que es el aspecto que queremos resaltar aquí.

cosa que las políticas asistenciales ganan protagonismo en la intervención estatal sobre la cuestión social a lo largo y ancho del subcontinente. Así, quizá el rasgo más novedoso de los últimos veinte años en las políticas asistenciales es que se alejan progresivamente de su espacio históricamente residual en las políticas sociales y las políticas públicas en general, y adquieren cada vez mayor importancia en los procesos de acumulación y dominación capitalista de la región.

Advirtamos desde el vamos que, como no puede ser de otra forma dada la escala del problema que buscamos analizar, el trabajo es una aproximación en el más estricto sentido del término. Solo marcaremos las tendencias más significativas del proceso sin pretensión de dar una pintura acabada del mismo. Por otro lado, el énfasis general del trabajo será descriptivo, aunque estableceremos hacia el final algunas hipótesis explicativas.

Organizamos el artículo en varios apartados. En el segundo introducimos la clave teórica general desde la cual interpretamos las políticas asistenciales. En el tercero damos cuenta de los principales datos que nos permiten sostener empíricamente nuestro argumento. Mientras que en el cuarto avanzamos en colocar algunas hipótesis explicativas del fenómeno que caracterizamos en el apartado tres. Por último, en el quinto cerramos el trabajo con algunas reflexiones generales recuperando lo argumentado en los anteriores apartados.

¿De qué hablamos cuando hablamos de políticas asistenciales?

Las políticas asistenciales, históricamente como actualmente, y con independencia de las intenciones o declaraciones de sus administradores, buscan la contención política de la clase trabajadora pobre, al mismo tiempo que procuran sostener los atributos productivos mínimos de su fuerza de trabajo para el requerimiento ocasional y/o a bajo costo del capital en

el mercado laboral. Si el estado a través de las políticas asistenciales compensa materialmente a la clase trabajadora pobre, no es por un afán abstracto y universal de derramar bienestar social, sino porque está compelido al sostenimiento de ciertos niveles de consenso político incorporando demandas que aquella clase le impone. La subordinación del trabajo al capital no solo descansa en la coerción económica objetiva emanada del mercado (la necesidad de vender su fuerza de trabajo de aquellas personas desposeídas de los medios de producción), también reposa en la capacidad del estado y de las clases dominantes para incorporar algunos de los intereses inmediatos de sus dominados. La dominación política exige entonces compromisos con las clases dominadas, y parte de esos compromisos se corporizan en las políticas asistenciales. Pero no solo eso, a través de las políticas asistenciales el estado también busca la preservación física y la calificación mínima de dicha clase trabajadora pobre, porque la misma es requerida por el capital en varios segmentos del mercado laboral. En resumen, el significado de las políticas asistenciales lo encontramos en los intentos del estado por responder a los distintos requerimientos que le imponen la acumulación y la dominación capitalista, ambas mediadas por la lucha de clases.

Lo que en gran parte de la literatura se presenta, en su reducción a objeto administrable, como “población vulnerable” destinataria de la “protección social”, no es sino una porción de la clase trabajadora, que en tanto capa más pobre de dicha clase y/o como parte de la clase obrera en general impone al estado, a través de su lucha, compensaciones materiales. Así, el objeto de las políticas sociales no es un cuerpo de personas víctimas (y pasivas), como denota el término de “población vulnerable”, sino personas que pertenecen a una clase social que posee grados de organización desde los cuales lucha por sus condiciones materiales de vida. De esto también se sigue que las prestaciones contenidas en dichas políticas más que resultado de la gracia benefactora estatal, expresan conquistas históricas de aquella clase.

Dijimos que las políticas asistenciales se dirigen a la clase trabajadora pobre, agreguemos ahora que, en tanto pobres, dicha capa de la clase trabajadora es sobrante para el capital.³ A mayor nivel de desarrollo capitalista, mayor composición orgánica del capital y, por lo tanto, mayor porción de la población en condición de sobrante para la acumulación capitalista. Es decir, una fracción de la población que directamente no es necesaria para el capital, o bien, para la cual el capital le tiene reservada la subocupación o la ocupación a niveles salariales que no alcanzan para cubrir su propia reproducción; en cualquier caso, una población condenada a la miseria. La tendencia estructural a la generación de una población sobrante expone una de las contradicciones centrales del capitalismo y explica los procesos de empobrecimiento poblacional con mayor precisión que otras nociones ideológicas corrientes en la literatura: exclusión social, marginalidad, vulnerabilidad, etc.⁴ Aquella población que el proceso de acumulación expulsa de forma permanente o coyuntural del mercado laboral se le presenta al estado como “problema a resolver”. Pero no es un problema que pueda resolver, por la sencilla razón de que en las relaciones sociales capitalistas es el mercado el que determina la demanda global de fuerza de trabajo; el estado como el mercado es un modo de existencia más de dichas relaciones, no es un agente externo a ellas que pueda sustituir al mercado en la demanda de fuerza de trabajo.⁵ Por lo tanto, frente a la población sobrante el estado se topa con un límite estructural a su intervención, su única respuesta posible es gestionar aquella población, y de esa gestión se ocupan las políticas asistenciales.

Por último, las políticas asistenciales consisten principalmente en un subsidio social no contributivo que apuntala de diferentes modos las prácticas de supervivencia de la población

3 Sobre la categoría de población sobrante, véase Marx (2009).

4 Para una crítica de dichas nociones, véase Mallardí (2013).

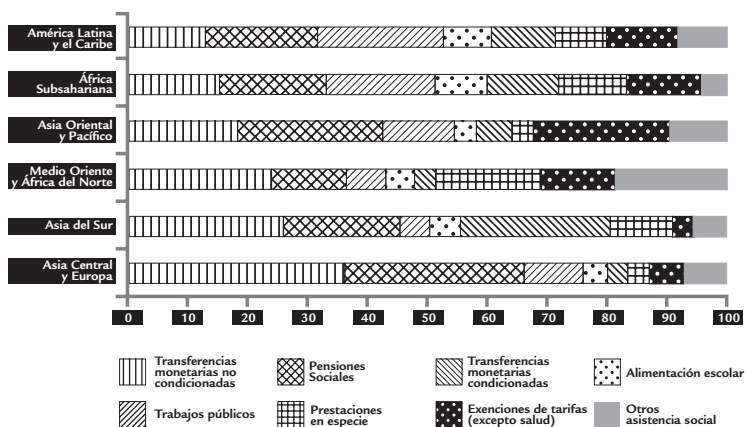
5 Sobre la categoría de estado, véase Bonnet (2019), Hirsch (2017), Holloway y Picciotto (1994; 2017).

pobre. Dicho subsidio social no contributivo, es decir, sostenido en rentas generales del estado, adopta diferentes formatos institucionales. Algunos instrumentos asistenciales típicos son: las pensiones no contributivas, las transferencias monetarias no condicionadas, las transferencias monetarias condicionadas, los programas de empleos subsidiados, los descuentos en servicios públicos (tarifas o subsidios sociales), alimentos u otros bienes en especie, becas escolares, entre otros.

Las políticas asistenciales en América Latina y el Caribe durante el siglo XXI

Antes de pasar a las tendencias desplegadas en los últimos veinte años, comencemos con una imagen del cuadro general de las políticas asistenciales en la región. El último informe *The State of Social Safety Nets* (2018), publicado por el Banco Mundial, otorga una fotografía de los principales instrumentos asistenciales desplegados en la región y en el mundo (Gráfico N°1).

GRÁFICO N°1: Gasto por instrumentos de asistencia social por regiones (2018). Porcentajes



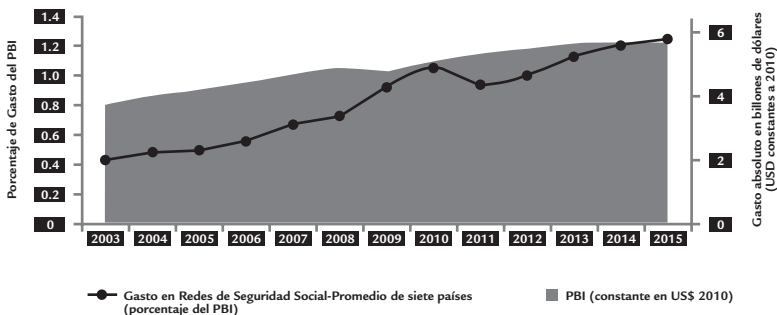
Fuente: extraído del informe The State of Social Safety Nets (Banco Mundial, 2018) y traducido por la editora de esta publicación. El gráfico presenta estimaciones basadas en una muestra de 112 países de las regiones señaladas con niveles de desagregación por programa disponibles.

Según el gráfico, el 21 % del gasto en política asistencial en América Latina y el Caribe corresponde a las transferencias monetarias condicionadas. Es la región que más gasta, en términos relativos al menos, en dichos programas, seguida de cerca por África Subsahariana donde el mismo instrumento representa un 18 % del total del gasto asistencial, y luego por los países de Asia del Este y el Pacífico, donde se gasta un 12 % en dichos programas. El segundo tipo de instrumento asistencial sobre el que la región más gasta son las pensiones sociales no contributivas, correspondiendo un gasto del 19 % del total de la asistencia; este tipo de instrumento tiene más peso en Europa donde significa el 30 % del gasto en asistencia social y en Asia del Este y Pacífico donde dicho gasto equivale al 24 %. Como instrumento de importancia luego le siguen las transferencias monetarias no condicionadas, que tienen un peso del 13 % del gasto asistencial en América Latina y el Caribe, siendo este tipo de instrumentos, de nuevo, más importante en Europa donde equivalen al 36 % del gasto asistencial, o en el sur de Asia o África del Norte donde equivalen a 26 % y 24 % del gasto asistencial respectivamente. Le sigue en importancia el gasto asistencial en subsidios a servicios públicos (sin contar salud), que equivale en la región latinoamericana y caribeña al 12 % (similar al peso de los programas asistenciales con lógica de empleo: *public works*), teniendo un volumen más importante que en otras regiones, a excepción del Asia del Este y el Pacífico donde equivale al 23 %.

Veamos ahora la evolución en el tiempo de aquel gasto asistencial. El siguiente gráfico se basa en siete países (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay) que representan al 75 % de la población total de América Latina y el Caribe.

Como se observa, el gasto en política asistencial creció de 2003 a 2015 del 0,43 % al 1,26 % sobre el PBI de aquellos países.

GRÁFICO N°2: Gasto en programas asistenciales sobre el PBI en América Latina y el Caribe (2003-2015). En porcentajes



Fuente: extraído del informe The State of Social Safety Nets (Banco Mundial, 2018) y traducido por la editora de esta publicación. El promedio del gasto en asistencial social previo a 2010 debería ser interpretado con precaución porque fue más problemático, particularmente por los datos desagregados por programa actualizados a 2009. El gasto asistencial estimado excluye el gasto en subsidios a la salud. Los siete países cuyos valores se promedian son: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay.

Los valores de este indicador nos permiten una primera aproximación a la trayectoria de las políticas asistenciales en la región. En principio, que las mismas ganaron gravitación en los últimos años al menos en términos de su peso en el PBI de los países arriba indicados. Por otra parte, como se desprende del primer gráfico, sabemos que en dicha asistencia tienen protagonismo algunos instrumentos en particular: los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC), las pensio-

nes no contributivas (PNC), los programas de transferencias no condicionadas, los subsidios a servicios públicos (gas, electricidad, educación, etc.) y los programas de empleo público subsidiado. El alcance de este trabajo no nos permite revisar cada uno de ellos y tampoco existen fuentes de información agregadas disponibles para todos, por lo que tomaremos dos de los más importantes para el análisis: los PTMC y las PNC.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas y las pensiones no contributivas

Los programas de transferencias monetarias condicionadas tuvieron y aún tienen su epicentro en la región latinoamericana y caribeña. Al decir verdad, no contamos con una historiografía que reconstruya con precisión su historia, pero si podemos afirmar que las experiencias locales brasileñas (en Campinas y en el Distrito Federal) de mediados de los años noventa y luego el programa nacional Progresá (1997) de México han sido referencias emblemáticas de dichos programas y fueron nodos centrales de su proceso de internacionalización, es decir, de su dinámica de expansión a través de los países de la región y el mundo. Se trata, como se sabe, de programas asistenciales cuyo rasgo definitorio es la transferencia de dinero a familias pobres, condicionada a que las/os niñas/os y adolescentes de dichas familias concurren y certifiquen su participación en escuelas y centros de salud. Si se considera los programas ya finalizados y los que aún se implementan en la región, los mismos contabilizan 51 a lo largo de veinticinco años. Y, más específicamente, para 2019 se desplegaban 28 programas en veinte países del subcontinente. Ellos abarcan un universo de alrededor de 131,8 millones de personas, que equivale a 29,8 millones de hogares, e implican cerca del 0,4 % del PBI regional (Cecchini y Atuesta, 2017). Analizarlos excede el alcance de este trabajo, por lo que tomamos para el

análisis los más importantes de la región: el Progres-a-Oportunidades-Prospera (1997-2019) de México, el Plan Familias en Acción (2001-) de Colombia, el Plan Bolsa Familia (2003-) de Brasil y la Asignación Universal por Hijo (2009-) de Argentina.

En México, la línea de programa de transferencia monetaria condicionada que representó el Progres-a-Oportunidades-Próspera, entre 1997 y 2019, expresó un proceso de progresiva jerarquización de la política asistencial del país.⁶ En los primeros tres años de gestión (1997-2000), durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), el Progres-a incrementó su cobertura de 300 mil a alrededor de 2,5 millones de hogares, predominantemente en zonas rurales. En la siguiente administración, a cargo de Vicente Fox (2000-2006) del PAN, y bajo el nombre de Oportunidades desde 2002, llegó a 5 millones de hogares, ahora incluyendo localidades semiurbanas y urbanas. Este nivel de cobertura se mantuvo constante hasta la próxima ampliación llevada a cabo en 2010 con Felipe Calderón (2006-2012) también del PAN en el gobierno, donde el programa alcanzó cerca de 6 millones de hogares. En los años posteriores, la cobertura de familias se sostuvo en torno a esa cifra hasta 2016, cuando se fusionaron Prospera y el PAL (Programa de Apoyo Alimentario), lo cual elevó el número de hogares beneficiarios. A fines de 2017, se destinaba a alrededor de 6,6 millones de hogares (27 millones de personas), que representaban alrededor del 22,7 % de la población nacional, en cerca de 114000 localidades de todas las entidades federativas. Del total de hogares, alrededor de 400000 pertenecían al esquema sin corresponsabilidades, el 52 % radicaba en localidades rurales, el 20 % en semiurbanas y el 27 % en urbanas. En correspondencia con la progresiva ampliación de la cobertura y un valor de la prestación relativamente constante, el programa pasó de representar el 0,004 % del PBI en 1997 al 0,47 % en 2016 cuando alcanza su punto más alto (los datos son toma-

6 En el año 2019 el nuevo gobierno de Manuel López Obrador sustituyó el programa Próspera por las Becas Benito Juárez.

dos de: Yaschine, 2019).⁷

En Colombia, en el año 2001 y en el marco de una importante crisis económica, bajo la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002) se lanza el programa Más Familias en Acción, planteado por Mauricio Cárdenas Santamaría (director de la Dirección Nacional de Planeación en aquel entonces) luego de un viaje a México y de conversaciones con Levy, el principal hacedor del Oportunidades en México. En las líneas más generales el programa consistía en incentivar, mediante pagos monetarios, a las familias más pobres para que mantuviesen a sus hijos/as en las escuelas y para que su alimentación y su salud no desmejorase durante la recesión. De este modo, se delinearón dos tipos de subsidios: uno nutricional, para familias con niñas/os entre 0 y 7 años, y otro escolar para aquellas con niñas/os entre 7 y 18 años que cursan educación primaria o secundaria. En un primer momento, el programa se limitó a funcionar en aquellos municipios que tuviesen una población menor de 100000 habitantes y en aquellas familias en el nivel 1 del SISBEN (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales). Es decir, tenía un enfoque eminentemente rural. Posteriormente, dados los resultados positivos de las primeras evaluaciones del programa, este se expandió a los grandes centros urbanos (comenzando con un piloto en Cartagena, Bogotá y Soacha) y también a la población desplazada y a las comunidades indígenas (Urrutia y Robles Báez, 2018). En 2012 se aprobó la Ley 1532 de regu-

7 También Yaschine señala: “Por su parte, el porcentaje que constituye respecto al gasto en desarrollo social aumentó del 0.17% en su primer año de operación al 3.2% en 2003 y, a partir de ese momento, se estabiliza entre el 3 y 4%. Mientras tanto, la proporción respecto al gasto en superación de la pobreza fue de 1.67% en 1997; tuvo su valor más alto en 2003, con 24.2%, y en los años subsecuentes ha registrado una tendencia a la baja hasta ubicarse en 21.3% en 2017. Estas últimas cifras sugieren que el POP ocupa un lugar importante en la política social focalizada del país, al concentrar alrededor de una quinta parte del presupuesto destinado para superar la pobreza. No obstante, también ponen en evidencia que este programa es tan solo una de las muchas acciones que instrumenta el gobierno federal para este fin y que, en los últimos años, otras intervenciones han ganado peso presupuestario relativo.” (2019: 44).

lación del programa, ganando mayor institucionalización, con asignación específica del presupuesto nacional y pasando de orbitar en la oficina de la Presidencia de la República al Departamento de Prosperidad Social (DPS), una institución con rango ministerial. Por otro lado, se estableció que además de las familias SISBEN 1, desplazados e indígenas, el programa también abarque a la población afrodescendiente en pobreza extrema. Desde aquel año se revitaliza aumentando sus recursos y cobertura (Urrutia y Robles Báez, 2018).

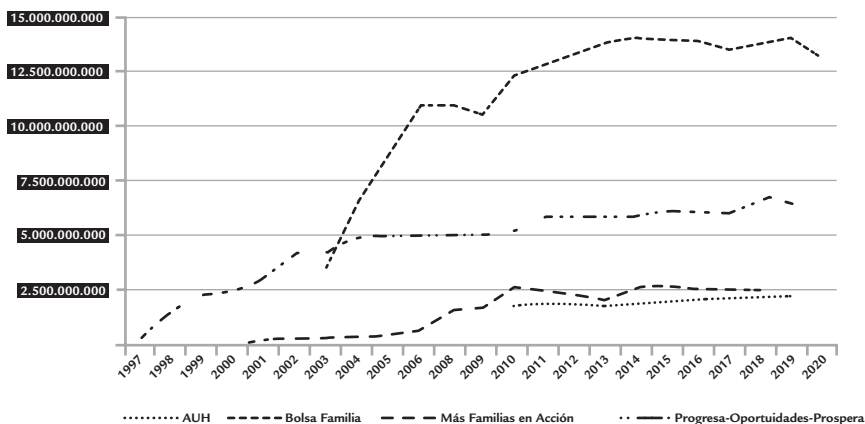
El Plan Bolsa Familia (PBF) de Brasil comenzó en octubre de 2003 bajo el primer mandato del presidente Lula Da Silva y en 2004 quedó regulado e institucionalizado formalmente mediante la promulgación de la Ley N°10836. El programa unificó un conjunto de instrumentos de transferencias monetarias previos que tenían poblaciones objetivo similares pero distintos beneficios: Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação y Auxílio Gás heredados del gobierno anterior, y el Cartão Alimentação creado al comienzo de la administración de Lula. En diciembre de 2005 se dispuso también la integración al PBF del Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). El PBF está bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Secretaría Nacional de Renta y Ciudadanía (SENARC). La Caixa Económica Federal es el organismo operador del padrón de beneficiarios (Cadastro Único) y el agente pagador de los beneficios de acuerdo con las orientaciones de la Secretaría Ejecutiva. El desarrollo del programa manifestó un progresivo proceso de jerarquización hacia el interior de la política social brasileña, trascendiendo, como muchos de sus pares, gobiernos de distinto signo político-ideológico.

La Asignación Universal por Hijo (AUH), como sabemos, comenzó a implementarse en nuestro país desde fines de 2009 a partir del Decreto N°1602, reglamentado mediante la Resolución N°393. Por medio de aquella normativa se modificó el régimen de asignaciones familiares (Ley 24714) extendiéndolo hacia menores de dieciocho años de edad, hijas/os de to-

das aquellas personas trabajadoras fuera del mercado formal de trabajo. Y el 18 de abril de 2011 se extendió la cobertura hacia madres en situación de embarazo mediante el Decreto N°446/2011, estableciéndose el equivalente a la asignación prenatal garantizada para trabajadores/as formales. La AUH consiste en una prestación monetaria no retributiva mensual por hija o hijo hasta los 18 años de edad (desde el Decreto N°840 de 2020 pueden recibirlo cada hija/o de la familia, sin el tope de cinco que regía hasta entonces).

Veamos ahora la trayectoria de la cobertura de estos cuatro programas de transferencias monetarias condicionadas.⁸

GRÁFICO N°3: Evolución de la cobertura por hogares del PBF, AUH, FA y POP. Período 1997-2019



Fuente: elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

8 Todos los cálculos sobre cobertura que se exponen en adelante están basados en datos extraídos de: <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>

Si prestamos atención a la evolución de la cobertura del Plan Bolsa Familia, observamos una tendencia general a su ensanchamiento, con momentos de muy leves bajas; tomando de punta a punta la serie, la cobertura se desplaza de 3,6 millones de hogares en 2003 a 13,1 millones de hogares en 2019, con un pico en 2018 cuando llegó a 14,1 millones de hogares. Se trata de una multiplicación por tres de la cobertura desde su punto de partida. La trayectoria de la serie Progres-Oportunidades-Prospera en México también manifiesta una progresiva ampliación, con momentos de ligera oscilación hacia abajo. De punta a punta, la cobertura se desplaza de la atención a 300 mil hogares en 1997 a 6,5 millones de hogares en 2018, es decir, se multiplica veinte veces con respecto a su cifra de partida. Aunque con oscilaciones, la trayectoria de la cobertura del programa Más Familias en Acción también muestra una evolución de gradual expansión, de 219 mil hogares abarcados al inicio del programa en el año 2001 alcanza 2,7 millones de hogares en 2017, es decir, se multiplica por once veces. Por último, la Asignación Universal por Hijo también experimenta un sostenido y leve aumento de su alcance: de 1,7 millones de hogares cubiertos en 2009 alcanza a 2,2 millones hacia 2018, es decir, una ampliación del 25 % de su cobertura. En términos de cobertura de la población en total, el Plan Bolsa Familia pasa de alcanzar el 8,8% en 2003 a representar el 26,8 % de su población en 2018; la serie Progres-Oportunidades-Prospera pasa de alcanzar el 1,5 % de la población mexicana en 1997 al 24,1 % en 2018; el Más Familias en Acción pasó de alcanzar 2,6 % de la población colombiana en 2001 al 21,5 % en 2017 (aunque en el medio de su trayectoria ese porcentaje oscila hacia la baja); y, por último, la Asignación Universal por Hijo que alcanza al 8,14 % de la población argentina en 2009 y al 8,97 % en 2018.

Hasta aquí la masificación de los principales programas de transferencias monetarias condicionadas de la región. Si tomamos rápidamente otros programas latinoamericanos emblemáticos, también observamos la misma tendencia. Juancito

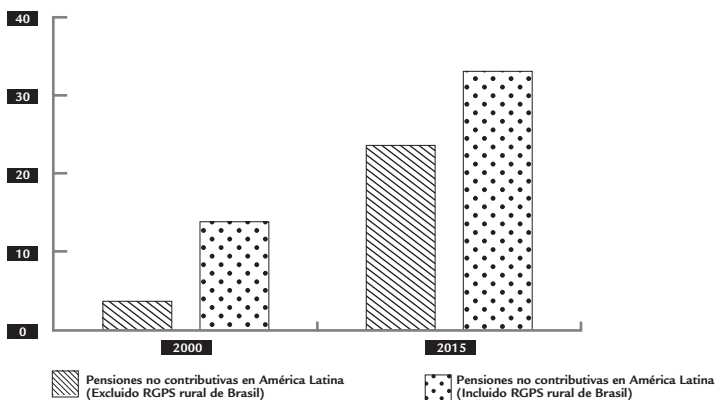
Pinto, el más importante de Bolivia, creció desde el primer año de implementación en 2006 al año 2018 en 77 puntos porcentuales -alcanzando 1,179 millón de hogares-. Mientras el programa Chile Solidario creció entre 2002 y 2012 doce veces: de 181 mil hogares cubiertos en 2002 a 2,3 millones en 2012. Por su parte, el Tekopora de Paraguay entre 2005 y 2018 creció de 4 mil a 152 mil hogares, es decir, se incrementó 35 veces; y el programa Juntos de Perú también incrementó su cobertura en 30 puntos porcentuales alcanzando los 693 mil hogares cubiertos en 2018. Lo propio sucedió con el llamado Asignaciones Familiares de Uruguay que pasó de 122 mil a 139 hogares entre 2008 y 2018. La excepción a esta tendencia es el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, cuya trayectoria manifiesta una etapa de crecimiento hasta el año 2013, momento en el que empieza a decrecer su cobertura, manifestando un descenso del 60 % entre el año 2005 cuando alcanzaba alrededor de 1 millón de hogares y el año 2017 cuando alcanzó 412 mil hogares cubiertos.

En una escala más pequeña también se observa una tendencia a la gradual expansión de la cobertura en los programas de transferencias condicionadas de la región centroamericana y caribeña. Por ejemplo, el Avancemos de Costa Rica multiplica la cobertura por seis veces entre 2007 y 2018, alcanzando en este último año 154 mil hogares; evolución similar experimentan el Programa de Apoyo a las Comunidades Solidarias de El Salvador y Progresando con Solidaridad de República Dominicana que la multiplican por cinco. Mientras que Red Oportunidades de Panamá, el PATH de Jamaica y el Bono de Vida Mejor de Honduras experimentan un crecimiento de alrededor de tres veces en la cobertura a lo largo de su trayectoria. La excepción en este caso es el Bono Social de Guatemala que entre 2012 y 2017 pasa de 750 mil hogares cubiertos a 112 mil.

Veamos ahora qué sucede con las pensiones no contributivas a la vejez, invalidez e incapacidad. Como parte de un fenómeno más general de expansión de pensiones contributi-

vas y de reversiones parciales o completas de los esquemas de capitalización individual y de gestión privada de jubilaciones, durante los últimos años también se expanden las pensiones no contributivas hacia la vejez, la invalidez y la discapacidad. En el año 2000 solo siete países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay) contaban con algún tipo de pensión no contributiva (sea a la vejez, invalidez o discapacidad), mientras que para el año 2015 se habían incorporado siete países más: Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y Perú. Solo en Nicaragua, Haití, Honduras y la República Dominicana no existen sistemas con este tipo de prestaciones (CEPAL, 2017). En términos de pensiones hacia la vejez la expansión de la cobertura se incrementó del 3,7 % de la población mayor de 65 años y más en 2000 al 23,8 % de aquella población en 2015, equivaliendo a 11 millones de personas en este último año. Por otra parte, si se considera el sistema de pensiones rurales brasileño (Régimen General de Previsión Social Rural, RGPS rural), la cobertura de las pensiones no contributivas entre adultos mayores de 65 años y más aumentó del 14,2 % en el año 2000 al 33,7 % en 2015. En ambos escenarios la expansión de la cobertura de las pensiones no contributivas entre adultos mayores de la región se incrementó a lo largo de quince años en 20 puntos porcentuales (CEPAL, 2017).

GRÁFICO N°4: Población de 65 años y más cubierta por pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe. En porcentajes



Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2017). Promedio ponderado entre países para 2000 y 2015. Para los casos de Bolivia, Colombia y El Salvador en 2015 se estimó la cantidad de beneficiarias con más de 65 años, pues los programas locales incluían a personas mayores de 60 años en Bolivia (Estado Plurinacional de) y El Salvador y a personas mayores de 54 y 59 años según el género (mujeres y hombres, respectivamente) en Colombia (CEPAL, 2017).

Sobre el proceso de tecnificación de las políticas asistenciales

Las políticas asistenciales, como otro conjunto de políticas públicas, también atraviesan un proceso de tecnificación, donde procedimientos y medios del aparato estatal se apalancan en nuevas lógicas organizativas y dispositivos tecnológicos. Dentro de este proceso de tecnificación se destaca la incorporación de nuevos sistemas de información que recogen, organizan, almacenan, procesan, crean y distribuyen datos sobre las

personas y sus hogares, en este caso vinculadas a prestaciones sociales. Los registros sociales de personas destinatarias son un dispositivo central dentro de aquellos sistemas de información.

Un reciente informe de la CEPAL realizado por Berner y Van Hemelryck (2020) señala que los países de América Latina contienen diferentes tipos de registros de información (registros sociales de personas destinatarias, registros o inventarios de prestaciones y programas sociales, registros de información territorial y sistemas de pago de los beneficios). Éstos inciden en el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en general y de las políticas asistenciales en particular, permiten el levantamiento de información de personas para la determinación de la potencial elegibilidad a uno u otro programa social. Los mismos permiten operar sobre los problemas de inclusión o exclusión de los programas, la selección de personas beneficiarias, el cierre de brechas de cobertura, etc. El tipo de datos no solo son los provenientes de registros civiles, sino también datos de identificación, composición familiar, educación, salud, ingresos informales y formales, y otros aspectos relevantes para identificar la vulnerabilidad de las personas.

Los procesos de implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas han impulsado la introducción de aquellos sistemas, en tanto que permitían mejorar los procesos de focalización, ir a los hogares más pobres, minimizar errores de inclusión y exclusión de las personas usuarias. La implementación de los instrumentos de focalización requirió del levantamiento de datos sobre los potenciales usuarios (personas y hogares) de los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas. Los organismos a cargo, Ministerios de Planificación, Desarrollo Social o Presidencia, comenzaron con tareas de censo a la población, movilizand o estructuras operativas, usando en algunos casos a los municipios para el levantamiento de información a través de encuestas.

Según el informe citado, la primera generación de regis-

tros de personas destinatarias fue construida a partir de la aplicación de censos *ad hoc* o levantamiento de encuestas masivas en la población potencialmente beneficiaria de los programas de transferencias, recolectando datos, utilizando fichas o formularios que incorporaban preguntas que permitían recoger información de distintos ámbitos relacionados a la pobreza: acceso a servicios básicos (agua, alcantarillado y electricidad), vivienda, educación, salud, trabajo e ingresos de los integrantes del hogar. Como señala el mismo informe, la mayoría de los países recogen y actualizan la información a través de procesos de levantamiento de encuestas masivas o barridos locales de la población potencialmente beneficiaria de las prestaciones sociales (generalmente cada 3 o 5 años), como es el caso de Panamá y Paraguay. Otros países han comenzado a implementar sistemas de registros de personas destinatarias que podrían considerarse de “segunda generación”, ya que combinan información autoreportada por los hogares, a través de encuestas o formularios que se completan de manera *online*, con información de bases de datos administrativas que maneja el estado, cuya actualización es periódica. Este es el caso de Chile, donde los hogares solicitan a través de los municipios o la plataforma disponible para ello ser incorporados al Registro Social de Hogares, o si ya son parte del registro pueden actualizar sus datos completando ellos mismos la nueva información. La información autoreportada por los hogares es verificada a través de una visita domiciliaria de una funcionaria municipal, en los casos que corresponda. Otros países combinan la realización de encuestas masivas con la posibilidad de que los hogares acudan a través de canales formales a actualizar su información o soliciten ser encuestados, ante lo cual una agente local se dirige al hogar a aplicar la ficha social correspondiente. Se busca recoger información del mayor número de hogares posible. Aquí se encuentran los casos de Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Perú y República Dominicana. Por último, el caso de Haití, donde el levantamiento de datos es realizado a

partir de la postulación a los programas más importantes del país como los son el Kore Lavi, Kore Famni y los comedores escolares (Berner y Van Hemelryck, 2020).

Por otro lado, Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay poseen una cobertura de registros sociales de personas destinatarias del 70 % o más de las inscriptas. Un segundo grupo, como Brasil, Ecuador y República Dominicana, mantienen niveles de cobertura de entre el 30 y el 69 % de la población. El tercer grupo corresponde entonces a los países que tienen una cobertura de la población en sus registros de destinatarios menor al 30 %, como es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, México, El Salvador y Haití (Berner y Van Hemelryck, 2020).

El otro aspecto de los registros es la calidad de los datos. El mecanismo de verificación más utilizado por los países de la región es la visita domiciliaria o la aplicación del cuestionario en el domicilio, ya que permite verificar *in situ* las condiciones de la vivienda del hogar. Todos, a excepción de Argentina, Chile y el Uruguay, aplican los formularios o cuestionarios en el domicilio para obtener la información de caracterización de los hogares. En el caso de Chile, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Uruguay se realizan visitas domiciliarias de verificación en los casos que corresponda, dado que las personas pueden completar sus datos en línea a través de plataformas especiales para ese fin. Por otro lado, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú y Uruguay incorporan como mecanismos de verificación el cruce de información autoreportada con bases de datos administrativas. En tanto el Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador realizan un cruce con los registros civiles para comprobar la identidad de las personas (Berner y Van Hemelryck, 2020).

Agreguemos a este panorama general la exposición de una de las principales experiencias nacionales de registros de personas beneficiarias en la región. Nos referimos al Registro Único (*Cadastro Único* en portugués) de Brasil. Como señaló una de sus directoras, Joana Mostafa, este registro se creó for-

malmente por ley en el año 2001, pero adquirió relevancia en el marco de la unificación de bases de datos de distintos programas (Bolsa Escola, Auxilio Gas, Tarjeta Alimentaria, Bolsa Alimentaria, PETI) que implicó el lanzamiento del Plan Bolsa Familia. A partir de ese entonces la base de datos del Registro Único contó con 5,5 millones de familias, para hacia 2014 contar con 24 millones de familias registradas (74 millones de personas). Como plantea Mostafa, las bases de datos de los programas preexistentes al PBF tenían muy diferentes calidades entre sí, con distintos datos, muchas estaban incompletas, desactualizadas, sin chequeos, etc. Asimismo, en el año 2005 el PBF recibe críticas públicas apuntando a la baja calidad del Registro Único, y en este año se inicia un proceso de calificación de datos, creándose un incentivo financiero por calidad de recolección de datos para los municipios (casi todos adherieron al PBF y al Registro Único).

Mostafa detalla que el Registro Único, sostenido en la red descentralizada de cinco mil municipios que recogen información, realiza mensualmente la actualización e inclusión de más de 1,3 millones de familias en todo Brasil. O sea, no es un registro petrificado, es una red actualizada. Su centralización y racionalización supone un avance en eficiencia con respecto a los anteriores registros: elimina la duplicidad de los beneficios y de las personas, elimina la duplicidad de esfuerzos que suponían varios registros, termina con la duplicidad de esfuerzos de actualización (capacitaciones para mantener la calidad de la información a lo largo del tiempo, etc.), verifica la unicidad de las personas (no duplicidad de las personas en la base) y de sus ingresos. Además, permite eliminar la duplicidad de pagos y beneficios, identificar errores de inclusión y exclusión, abaratar costos por la economía de escala que hace más barata la automatización, control y actualización de datos. Los hogares que son inscriptos en el Registro Único son aquellos que cuentan con ingresos familiares mensuales de hasta medio salario mínimo por persona y hogares con ingresos superiores a eso

cuando su inclusión esté vinculada a su participación en programas sociales no universales. Se basa en la autodeclaración de las personas, además se verifican con otros registros del gobierno, chequeos anuales con registros administrativos de trabajo formal, sea el trabajo público o privado, el sistema de pensiones y de muertes. Los formularios de recolección de datos son compatibles con otros registros del estado y con el IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Para la recolección de la información con base en los formularios estandarizados los municipios ingresan los datos y luego existe un chequeo de su unicidad en el nivel central hecho por la Caixa Federal, contratada por el Ministerio de Desarrollo Social. La Caixa realiza una extracción mensual automática de los datos y los transfiere también mensualmente al MDS que realiza un monitoreo de su calidad, cruces y actualización. Para 2014 el sistema contaba con 32 mil personas entrevistadoras. También hacia ese año el Registro Único era la puerta de entrada para veinte programas y servicios a nivel nacional, y tres a nivel local. En definitiva, se trata de un sistema muy superior a la multiplicidad de registros previos, que generaba duplicidades en beneficios y personas, problemas de transparencia, falta de actualización, etc.⁹

El proceso de modernización de las políticas asistenciales, por supuesto, no implicó en general la reversión de lógicas de largo aliento contenidas en ellas -no tenía porqué implicarlo, por lo demás-. La matriz históricamente tutelar de aquellas políticas en muchos casos simplemente ganó en tecnificación, de allí que algunas autoras hablen de modernización conservadora (véase, por ejemplo, Mendes Da Silva, 2019). Sin embargo, lo que nos interesa destacar aquí es la relación recíproca entre masificación y tecnificación, dado que la ampliación de la cobertura de los programas asistenciales impulsó el avance de las bases

9 Tomamos los datos de lo expuesto por Joana Mostafa (a la sazón responsable del Departamento del Registro Único del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre) en *Diálogos Interamericanos de Protección Social*. “Registro Único para Programas Sociales-La experiencia brasileña”, Organizado por RIPSO (Red Interamericana de Protección Social de la OEA). 3 de septiembre de 2014

técnicas sobre las cuales se sostenían y, al mismo tiempo, esta tecnificación fue una de las condiciones de posibilidad para que los programas ganen en escala poblacional y territorial.

Hipótesis explicativas

El proceso de masificación y tecnificación de las políticas asistenciales de los últimos veinte años significó al mismo tiempo un proceso de fortalecimiento técnico e institucional que redundó en su fortalecimiento político. En la actualidad existen varios programas asistenciales que se han constituido en instrumentos políticos centrales de las bases de legitimidad de los estados latinoamericanos. Se trata de un proceso de jerarquización de las políticas asistenciales con respecto al lugar que ocupaban hace veinte años. Éste es el dato novedoso de la etapa: un proceso de progresiva centralidad política que, al mismo tiempo, lima el lugar históricamente residual ocupado por dichas políticas en el campo más amplio de la política social. Para ponerlo en otras palabras: el proceso de jerarquización de las políticas asistenciales es un proceso de progresiva des-residualización de las mismas en el campo de las políticas sociales. La comparación contra sí mismas veinte años atrás permite hablar *per se* de este proceso de progresiva centralidad en las políticas sociales.¹⁰

Ahora bien ¿qué explica y cuál es el significado de este proceso de masificación y tecnificación que redundó en un proceso de progresiva centralidad de las políticas asistenciales?

El primer elemento que debemos colocar son las condiciones objetivas que constituyen la condición de posibilidad,

10 No obstante, completar el argumento implicaría compararla frente al resto de las políticas sociales, es decir, la relación política asistencial y otros sectores de la política social (educación, salud, laboral, previsión) contra los que históricamente se consideró residual la política asistencial. Esto porque su carácter históricamente residual también se debió a su poca importancia con respecto a otras políticas sociales. Esta tarea, de nuevo, excede los límites de este trabajo.

común a todos los países, para aquel proceso de progresiva jerarquización de las políticas asistenciales. Se trata ni más ni menos que de la persistencia de las condiciones de pobreza de grandes masas de la población, a pesar de que la primera década del siglo estuvo signada por una fase expansiva del ciclo económico en varios países latinoamericanos que condujo a contracciones coyunturales en los niveles de desocupación y, por ende, en los niveles de pobreza. En la región desde 2002 hasta 2012 se registra un proceso de gradual descenso en los valores del indicador de indigencia, del 12,2 % (62 millones de personas) en 2002 al 8,3 % (47 millones de personas) en 2012, y de pobreza, del 45,4 % (229 millones de personas) en 2002 al 28,8 % (164 millones de personas) en 2012. A partir de aquel año se abre un proceso de estancamiento de aquella evolución con una tendencia a la ligera suba en el valor de los indicadores: para 2019 se registra un nivel de pobreza del 30,5 % (187 millones de personas) y de indigencia del 11,3 % (70 millones de personas) (CEPAL, 2019). Por un lado, el volumen de pobreza e indigencia es muy alto, lo que implica una gran porción de población como objeto potencial de asistencia. Por otro lado, constatamos que incluso un período de altas tasas de acumulación de capital y redinamización del mercado laboral, como fueron los primeros diez años del nuevo siglo, no alcanzó a envolver al conjunto de la población y, por lo tanto, no implicó la perforación de un piso de pobreza de más del 28 % en términos promedio en la región. No solo eso, sino que, con el progresivo deterioro del ciclo económico, los valores se sitúan en el 30 % hacia 2019. Más allá del vaivén de las cifras, lo que queremos resaltar es la persistencia de una gran masa de pobres, que no es resultado directo de “malas” políticas gubernamentales como suele plantearle en los discursos académicos o políticos oficiales, sino que es resultado directo del proceso de acumulación de capital, de una tendencia inherente a aquel proceso a generar una población que le es sobrante a sus propias necesidades de valorización.

Podríamos indicar que el proceso de masificación de las políticas asistenciales simplemente calca en términos políticos aquella tendencia económica al aumento de la población sobrante. Es decir, que la masificación de las políticas asistenciales es el reflejo político del fenómeno económico de la masificación de la pobreza. Pero tendríamos el pequeño problema de que aquellos volúmenes de pobreza no surgieron hace veinte años, sino al menos desde la década del ochenta, y si bien antes y durante esta década encontramos respuestas estatales asistenciales, estuvimos marcando que el proceso de masificación se da principalmente en la década del dos mil con raíces en la última década del siglo XX. Entonces la pregunta es ¿por qué en determinado momento las respuestas asistenciales comienzan a adquirir el rasgo de la masividad? ¿por qué aquel rasgo se expresa principalmente en los años 2000 cuando aquellos niveles de pobreza databan al menos de dos décadas atrás? Se trata de problemas muy amplios (por la escala y el rango de fenómenos implicados) cuya respuesta requeriría de un equipo de investigación y varios años de estudio, por lo que no pretendemos aquí más que hacer algunos comentarios que arrimen algunas conjeturas explicativas.

Lo primero que deberíamos descartar es una explicación que descansa en las características político-ideológicas de los gobiernos al mando de los estados nacionales en el período que estamos analizando, por la sencilla razón que el proceso de masificación y tecnificación atravesó administraciones de muy distinto signo entre países (desde el Brasil de Lula Da Silva hasta la Colombia de Uribe y de Santos o el México de Fox y Calderón) y hacia el interior de ellos (de Kirchner a Macri en Argentina, de Rousseff a Temer y luego Bolsonaro en Brasil, de Fox y Calderón a Peña Nieto en México, o de Toledo a García y a Humala en Perú, por ejemplo).

En la oleada de rebeliones populares entre fines del siglo XX y principios del nuevo milenio y las sucesivas crisis neoliberales en algunos países en particular (Argentina, Bolivia y

Ecuador, tal vez los más importantes) deberíamos encontrar un primer indicio de la explicación. Las impugnaciones populares al neoliberalismo implicaron crisis de dominación política (de distinta magnitud según los casos) que obligaron a los estados a ensayar distintas respuestas para la recomposición del orden. Tal vez aquí deberíamos distinguir dos tipos de procesos. Por un lado, el caso de nuestro país donde la crisis neoliberal, provocada por la insurrección popular de fines de 2001, forzó a la masificación de la política asistencial para contener el conflicto social y aportar a la recomposición del orden político tras el quiebre de la convertibilidad.¹¹ La masificación de la política asistencial argentina tomó la forma de un giro brusco en el marco de una profunda crisis de acumulación y dominación. Por otro lado, en otros países (como Brasil, Colombia, Perú, Chile o México) la masificación no tomó aquella forma de salto sino más bien de pequeños pasos, fue gradual, y aunque pudo darse en coyunturas de crisis económica no se constituyó en una respuesta a severas crisis de dominación política como fue el caso argentino. Por lo tanto, aquí tenemos dos caminos diferentes del mismo proceso de masificación de las políticas asistenciales. Pero queremos destacar otra cosa. Aun en los países donde la masificación de la política asistencial no se constituyó en una respuesta directa a una crisis de dominación en su territorio, difícilmente los gobiernos de dichos países estuvieran ajenos a las sucesivas crisis neoliberales y las luchas sociales que trazaban la región a principios de siglo: las guerras del agua y del gas en Bolivia, las revueltas en Ecuador, la insurrección popular argentina, entre otras. Es decir, allí donde las rebeliones populares y el agotamiento de las políticas neoliberales no se expresaron directamente en el territorio, si influyeron indirectamente, como ejemplos con

11 El programa que encarna dicha masificación, el salto en la cobertura con respecto a los programas asistenciales previos, fue el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados implementado a principios de 2002 por el gobierno de Eduardo Duhalde. Analizamos este proceso en Mallardi y Fernández (2021).

efecto de demostración.¹² En resumen, en las rebeliones populares, las crisis neoliberales y las subsecuentes crisis de dominación política en varios países de la región a principios de siglo encontramos otro elemento, directo o indirecto según los casos, para la explicación de los procesos de masificación de las políticas asistenciales.

Asimismo, los principales instrumentos de política asistencial sobre los que se apoyó el proceso de masificación y tecnificación (PTMC, pensiones no contributivas, programas de transferencias no condicionados) poseen una trayectoria previa. Dicha trayectoria es también un elemento explicativo del proceso que estamos analizando. El proceso normal de las políticas asistenciales, como el de toda política pública, es el de la inercia incremental, es decir, de ajustes marginales (pequeños cambios) sobre una trayectoria preexiste. Aquellos pequeños cambios son ensayos desplegados para responder a las distintas fallas que se presentan en el proceso de implementación. En la mayoría de los países, tal vez la principal excepción aquí sea nuestro país, la masificación y tecnificación es una resultante del acumulado de ensayos desplegados por cada uno de los instrumentos para responder a las distintas fallas a las que se enfrentan en su proceso de implementación (errores de exclusión, inclusión, pagos, transparencia, etc.). Por supuesto, que en los períodos de normalidad de gestión las políticas públicas avancen sobre la base de pequeños cambios (ajustes marginales) no significa que ellos estén escritos de antemano o que tengan un sentido ya predefinido. La dirección de dichos ajustes marginales a nivel institucional está determinada por los procesos económicos y políticos más generales. De allí que planteamos que el sentido de esos ajustes marginales, que por

12 Hagamos una extrapolación a nuestros días. Difícilmente algún gobierno de la región a la hora de la toma de decisión sobre algún asunto (por ejemplo, aumento tarifario sobre algún servicio o incremento de algún precio, como los combustibles) olvide las imágenes de las múltiples rebeliones populares disparadas por dichos aumentos en Ecuador en 2018 y 2019, en Chile a fines de 2019, en Colombia en 2019 y ahora en 2021, en Brasil en estos meses, en Perú durante el año 2020 y lo que va de este año, en Haití en los últimos tres años, etc.

acumulación tuvieron como resultante el proceso de masificación y tecnificación, estuvieron determinados por un cuadro de situación regional de crisis neoliberales y rebeliones populares que obligaron a las clases dominantes a establecer nuevos compromisos, por mínimos que éstos sean.

Marquemos un último elemento explicativo. Los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas asistenciales, como por lo demás de toda política pública, están atravesados por un proceso internacionalización. La internacionalización de la política pública (y, por lo tanto, de la política asistencial) no es otra cosa que la expansión de lineamientos políticos a nivel horizontal (entre países) y vertical (entre países y organismos internacionales), los cuales son internalizados (o externalizados) por los distintos estados. La emulación de algunos programas, que es un modo de internacionalización específico de las políticas públicas, incidió en el proceso que estamos analizando. Por ejemplo, el programa Progresía fue de gran influencia en la región de Centroamérica, como también en Colombia, o el Bolsa Escola de Brasil fue de gran influencia para el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador. Es decir, los instrumentos de política asistencial no se despliegan *in vitro*, sino que están sometidos a procesos de internacionalización que tienden a generar patrones comunes de funcionamiento entre los mismos. Por supuesto, en este proceso de internacionalización tuvieron un papel clave algunos organismos internacionales -principalmente los financieros, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo- que, a través de su asistencia técnico-financiera, del impulso de foros y talleres internacionales difundieron lineamientos políticos que aportaron a configurar los instrumentos asistenciales desplegados por los países.¹³ En este proceso entonces, que opera en un sentido de homogenización (nunca absoluto, por supuesto) de patrones de diseño, implementación y

13 Sobre la categoría de internacionalización véase Fernández (2020) y sobre la internacionalización de los PTMC véase Fernández (2021).

evaluación de las políticas asistenciales entre países, donde la masificación y tecnificación son aspectos particulares de estos patrones, reside también parte de la explicación del proceso.

En síntesis, en la explicación del proceso que resulta en la mayor centralidad de las políticas asistenciales latinoamericanas en la intervención sobre la cuestión social convergen varias determinaciones. En términos generales, en la mayoría de los países la masificación y la tecnificación de las políticas asistenciales se dio como resultado inmediato del acumulado de ajustes incrementales en dichas políticas. Este acumulado fue determinado por un cuadro de situación política regional signado por crisis de dominación que forzaron -directa o indirectamente- a los estados a fortalecer aquellos instrumentos que buscan la contención política de la clase trabajadora pobre y, a su vez, por un proceso de internacionalización que conectó los procesos de diseño, implementación y evaluación de aquellos instrumentos operando una tendencia a su homogenización; estas determinaciones, además, recortadas sobre el fondo común de una población obrera sobrante para el capital consolidada. Como dijimos, el caso argentino, y tal vez algún otro que desconocemos, reviste la peculiaridad de que la masificación no fue resultado de ajustes incrementales, sino de un cambio brusco en el modo de gestión que hasta ese entonces caracterizaba la política asistencial argentina. Hasta aquí entonces nuestra muy provisoria hipótesis explicativa general del proceso. Ahora bien, ¿qué significa que las políticas asistenciales ganaron centralidad en los estados latinoamericanos en los últimos veinte años?

En términos generales, la tonificación de las políticas asistenciales significa el fortalecimiento de los estados en su capacidad para garantizar la subordinación del trabajo a partir de incorporar sus intereses más inmediatos, y en su capacidad para garantizar fuerza de trabajo con atributos productivos mínimos para el uso ocasional y/o a bajo costo por parte del capital. No obstante, aunque los estados fortalezcan su

capacidad de articular intereses inmediatos de la clase trabajadora pobre dilatando sus bases de legitimidad política, no se inmunizan políticamente (la dominación política no se tramita exclusivamente, ni principalmente, en la política asistencial). El nuevo ciclo de rebeliones populares que atraviesa la región desde 2018, que abrió sendas crisis de dominación política en distintos países (Ecuador, Colombia, Chile, Perú, Nicaragua, Haití, entre otros), da cuenta de ello.

Apuntes finales

En el trabajo buscamos fundamentar el argumento sobre la progresiva centralidad de las políticas asistenciales en la intervención de los estados latinoamericanos sobre la cuestión social durante los últimos veinte años. No solo buscamos caracterizar el proceso, sino también aportar algunas hipótesis explicativas del mismo. Se trata, como lo señalamos desde el inicio, de un argumento que requiere de mayor fundamentación y de mayor precisión en el futuro a partir de una comparación exhaustiva con las políticas asistenciales durante la década de los años noventa, con la evolución de los restantes sectores de la política social (previsión social, educación, salud, etc.) durante el mismo período de análisis, con la evolución de otros instrumentos asistenciales también durante el mismo período (transferencias no condicionadas, transferencias de alimentos, etc.) y con las tendencias de las políticas asistenciales fuera de nuestra región. Probablemente, y tal como sugieren otros autores (Barrientos & Hulme, 2008), nos encontremos frente a una tendencia de carácter internacional, donde lo que caracterizamos para América Latina y el Caribe solo sea un capítulo regional de un proceso global.

Referencias Bibliográficas

- BARRIENTOS, A. & HULME, D. (2008). *Social Protection for the Poor and Poorest. Concepts, Policies and Politics*. New York: PalgraveMacmillan. Cap. 1.
- BONNET, A. (2019). ¿Qué es el estado? La forma – estado revisitada. En: García Vela, A; Matamoros Ponce, F; Garza Zepeda, M y Hernández Lara, O (coords.). *Estado, capitalismo y subjetividad*. México: Ediciones del Lirio.
- CECCHINI, S. y MADARIAGA, A. (2011). “Programas de transferencias condicionadas. balance de la experiencia reciente en américa latina”, CEPAL 95, Santiago de Chile.
- CECCHINI, S. y ATUESTA, B. (2017). “Programas de transferencias condicionadas en américa latina y el caribe tendencias de cobertura e inversión”, *Serie políticas sociales 224*, CEPAL, Santiago de Chile.
- HIRSCH, J. (2017). El aparato de estado y la reproducción social: elementos de una teoría del estado burgués. En: Bonnet, A. y Piva, A. (Comp. y Ed.) *Estado y Capital. El debate alemán sobre la derivación del estado*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta. Libro Digital.
- HOLLOWAY, J. y PICCIOTTO, S. (1994). Capital, crisis y Estado. En: *Marxismo, Estado y Capital. La crisis como expresión del poder del trabajo*. Buenos Aires: Editorial Tierra del Fuego.
- HOLLOWAY, J. y PICCIOTTO, S. (2017). Hacia una teoría materialista del estado. En: Bonnet, A. y Piva, A. (Comp. y Ed.) *Estado y Capital. El debate alemán sobre la derivación del estado*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta. Libro Digital.
- FERNANDEZ, E. (2020). “Un aporte teórico-metodológico sobre la internacionalización de las políticas públicas”, *Revista SAAP, Vol. 14*, pp. 429-451.
- FERNANDEZ, E. (2021). “La internacionalización de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (1995-2008): una revisión por América Latina, África Subsahariana y el Sudeste Asiático”, *E-latina, Vol. 20*, pp. 22-47.

- MALLARDI, M. (2013). “La <<cuestión social>> mistificada: límites y tensiones en la <<crisis>> de la sociedad salarial”, *Cuadernos de Trabajo Social Vol. 26*, pp. 421-430.
- MALLARDI, M. y FERNANDEZ, E. (2017a). “Programas de transferencias monetarias condicionadas en América del Sur: Lógicas e implicancias del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador”, *Revista Fronteras N°10*, pp. 27-39.
- MALLARDI, M. y FERNANDEZ, E. (2017b). Crisis y recomposición del consenso en América Latina: implicancias socio-históricas de los programas de transferencia monetaria condicionada. En: Costa, G. Alcantara, N., Souza, R. (comp.) *Crise Contemporânea, Desafios do Conhecimento e Lutas Sociais*. Brasil: Marceió/AL.
- MALLARDI, M. y FERNANDEZ, E. (2021). La política social asistencial nacional entre 2002 y 2018. En: Álvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (Comp.) *Crítica marxista de las políticas públicas. Una propuesta teórico-metodológica para el análisis de políticas*, Buenos Aires: Editorial Prometeo. Cap. 6.
- MARX, K. (2009). *El Capital*. Tomo I/Vol. I. Buenos Aires: Siglo XXI Editores
- MENDES DA SILVA, M. (2019). “O Plano Brasil sem miséria e a modernização conservadora da política de Assistência Social”, *Textos & Contextos, Vol. 18, N°2*, pp 414-428.
- URRUTIA, M. y ROBLES BAEZ, C. (2018). “Las transferencias condicionadas en Colombia: una historia del programa Familias en Acción (2001-2018)”, *Documentos CEDE, N°54*.
- YASCHINE, I. (2019). Progres-a-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia. En: Hernández Licona, G; de la Garza Navarrete, T.P; Zamudio Chávez, J; Yachine Arroyo, I (Coord.). *El Progres-a-Oportunidades-Prospera. A 20 años de su creación*. México: CONEVAL. pp. 31-65.

Fuentes:

BERNER, H. y VAN HEMELRYCK, T. (2020). *Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina. Avances y desafíos frente al COVID-19.*

CEPAL

BANCO MUNDIAL (2018): *The State of Social Safety Nets*

CEPAL (2017): *Panorama Social*

CEPAL (2019): *Panorama Social*