

## PROBLEMAS SOCIALES Y POLÍTICAS SOCIALES NEODESARROLLISTAS: EL PROGRAMA FAMILIA ARGENTINA

*María Isabel Ortiz*  
*Ana M. Pérez Rubio*

### INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha ido consolidando en Latinoamérica una tendencia hacia el reposicionamiento del Estado en los procesos políticos y sociales que derivó en nuevos lineamientos de política pública. Esta temática se vincula con la consideración de la llamada “cuestión social”, que se particulariza en cada época bajo la forma de problemas sociales que constituyen la expresión del modo como se interroga, interpreta, resuelve, ordena y canaliza dicha cuestión. Por lo tanto, como categoría de análisis, remite a las diferentes formas en que se significan y explican los problemas sociales.

Un problema social es considerado como tal cuando media, en relación con él, la acción efectiva de sujetos interesados en presentarlo como perjudicial, sea desde un determinado punto de vista o sea para la sociedad en general en tanto pone en cuestión la legitimidad misma del sistema. En consecuencia, la caracterización del problema resulta dependiente de las definiciones hegemónicas que son las que imponen la forma en que se lo nombra, se lo describe y se lo especifica en un contexto determinado, sea económico, cultural, social. De este modo, los problemas no se definen aisladamente sino inscriptos en una red que mantiene continuidad en el tipo de argumentación y en las explicaciones que los sostienen. Por lo tanto, la disputa por su definición es también una disputa por la determinación de las causas, por la atribución de responsabilidades, por su formación, por la delimitación de ámbitos de competencia en las soluciones y por los alcances de la voluntad política de intervención (Grassi, 2009).

El campo político y el de los expertos (o los técnicos) son, por excelencia, campos de producción de problemas sociales, en la medida en que ellos

María Isabel Ortiz es Bióloga, Master en Gestión Ambiental y Profesional Principal del CPA-CONICET y del Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE).

Ana M. Pérez Rubio es Psicóloga, Master en Ciencias Sociales, Investigadora del CONICET y del Centro de Estudios Sociales de la UNNE y Profesora Titular de la Facultad de Humanidades de la UNNE.

son quienes gestionan la cuestión social. De ahí derivan los planes y programas de política social que pone en marcha el Estado. En consecuencia, la definición del problema social es objeto de disputas políticas y teóricas que enmascaran intereses que orientan la acción en lo atinente a la “solución” del mismo, esto es, los planes y programas de los diversos sectores de la política social del Estado. Las explicaciones y argumentos que se esgrimen y confrontan suponen una concepción de la tensión subyacente “desposesión/igualdad-libertad” y generan el modo en que se constituye la cuestión social en cada época, privilegiando, en general, aquello que atañe a la reproducción de la vida y de la fuerza de trabajo. En el marco del sistema capitalista, mediante las políticas sociales, el Estado materializa una de sus funciones al limitar la explotación del proletariado y la privatización de la esfera de subsistencia y de reproducción de la vida (Grassi, 2009).

Las políticas sociales actuales –con enfoque de derechos– se presentan como un intento por desmarcarse de las que aplicara el neoliberalismo en el período anterior, en cuanto son universales e integrales, considerando, por un lado, la inclusión con trabajo y, por otro, la atención de la familia y la comunidad con posibilidades de acceder a la finalización de los estudios primarios y/o secundarios en sus propios barrios y sin límites de edad. Además, los destinatarios no son definidos como beneficiarios, sino como sujetos de derechos, al privilegiar el componente participativo, la idea de comunidad y de solidaridad entre pares. Estas nociones resultan fundamentales en relación con la afectación del sujeto y los procesos de producción humana.

Esas son algunas de las cuestiones que nos proponemos analizar en estas páginas a partir de un conjunto de preguntas: cuáles son y cómo se definen los problemas frente a los cuales las políticas sociales se proponen como solución; cuál es la noción de ciudadanía que subyace en esas propuestas de protección social; cómo se entiende la inclusión.<sup>1</sup> En definitiva, nos preguntamos qué posibilidades presentan estos espacios de incidir en la conformación de procesos alternativos capaces de generar autonomía o, por el contrario, de garantizar la gobernabilidad sin alterar el funcionamiento de la sociedad y de la economía considerado correcto.

El artículo analiza a nivel del discurso –tomando como fuente los documentos oficiales del Ministerio de Desarrollo Social y entrevistas a funcionarios de nivel nacional y provincial– los Programas Sociales del Bicentenario, en particular el Programa Familia Argentina,<sup>2</sup> en tanto soluciones a los problemas sociales definidos en su vinculación con la construcción de la cuestión social. Se exponen aquí resultados preliminares de un proyecto más amplio que analiza las políticas sociales y sus procesos de implementación incluyendo la

1 Consideramos que la inclusión es un concepto complejo que va más allá del mejoramiento de las condiciones materiales de vida y que involucra, además, aspectos simbólicos y subjetivos.

2 Véase < <http://www.desarrollosocial.gob.ar/familiaargentina/Default.aspx> >.

perspectiva de los sujetos. Para el tratamiento de los datos, se recurrió al análisis factorial de correspondencias, técnica que recomienda Bourdieu (1998) para el análisis del espacio social, en tanto permite identificar las posiciones relativas y las relaciones objetivas entre esas posiciones.

### CUESTIÓN SOCIAL, POLÍTICAS SOCIALES Y PROBLEMAS SOCIALES. ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS

Hemos definido anteriormente la cuestión social como la contradicción –propia del sistema capitalista– que existe entre capital y trabajo y las desigualdades que se derivan de la distribución de la riqueza por parte del mercado. En este espacio se constituyen actores sociales que buscan politizar sus necesidades transformándolas en demandas.

Las políticas sociales, por su parte, configuran el modo en que la cuestión social se constituye en cuestión de Estado como resultado de la politización del ámbito de la reproducción. En tal sentido, marcan la medida en que una sociedad desmercantiliza la reproducción liberándola de la dependencia del salario, expresando el reconocimiento por parte de la sociedad de las necesidades de todos sus miembros y de su capacidad de protegerlos. Mediante estas políticas, el Estado interpela a los ciudadanos, resignifica los conflictos a través del empleo de tecnologías apropiadas, despolitiza las demandas y redefine el significado de la ciudadanía, fijando los criterios de inclusión/exclusión de los individuos en la comunidad política de los ciudadanos (Ciolli, 2009). Pero esto no significa que funcionen a partir de una lógica diferenciada únicamente sustentada en la satisfacción de las necesidades, en el marco de un sistema de relaciones sociales que se sustrae al dominio del mercado y de las relaciones de producción (Ciolli, 2009).

Grassi (2009) sostiene que tanto el Estado como el mercado forman parte del mismo sistema de relaciones sociales de producción que plantean la contradicción entre capital y trabajo, propia de dichas relaciones. Por ello, los procesos de mercantilización y estatalización constituyen procesos de subordinación de la clase trabajadora a las mismas relaciones sociales capitalistas (Bonnet, 2007). Estatalización y mercantilización representan momentos distintos –aunque temporalmente simultáneos– de la lucha de clases; tales procesos en ciertos aspectos de las condiciones de vida y trabajo no implican suprimirlos de la relación social del capital. En consecuencia, la política social lo que hace es particularizar en el Estado la dominación de una clase sobre otra, al conformarlo como autoridad pública impersonal. De este modo, el Estado interviene en la lucha de clases, contribuyendo, por medio de la política social, a la generalización de las relaciones sociales mercantiles –aun cuando opere como una mediación del antagonismo entre capital y trabajo.

Las políticas de Estado, en tanto se asumen como ámbito de producción de problemas sociales, condensan la hegemonía y tienen la capacidad de normatizar y normalizar, delimitan la responsabilidad del Estado y definen a los sujetos destinatarios –merecedores– de sus intervenciones y a las condiciones de tal merecimiento (Grassi, 2009). Igualmente, configuran un sistema clasificatorio que establece los criterios tanto de inclusión como de exclusión. Sin embargo, los mecanismos de integración social que se definen suponen la posibilidad de construir una ciudadanía activa, la eliminación de las barreras discriminatorias del mercado y la difusión de una cultura de la solidaridad.

## LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA ARGENTINA

### Neoliberalismo

El neoliberalismo supuso una reestructuración del capitalismo a escala mundial que modificó drásticamente la correlación entre capital y trabajo en desmedro de este último, aunque las transformaciones y sus consecuencias fueron gestionadas en el marco de las dinámicas sociales, económicas y políticas propias de los Estados nacionales. La crisis capitalista de los años 70 fue el resultado de la inadecuación de las relaciones de dominación establecidas, las que se tradujeron en la transformación del capital productivo en capital-dinero dando fundamento al desarrollo del neoliberalismo (Holloway, 1994). Este proceso de reorientación de las relaciones entre Estado y mercado se asentó en un nuevo modelo de acumulación con eje en la valorización financiera. En este contexto se redefine la significación de la clase obrera, y la lucha contra la explotación capitalista adquiere nuevas modalidades.

En la Argentina, la década de 1990 se caracteriza por la desmovilización política y social de las clases subalternas, consecuencia de la dictadura militar y del disciplinamiento de la hiperinflación de fines de la década de 1980. Frente al retroceso de los sectores asalariados, se produce una ofensiva del capital para imponer nuevas relaciones de trabajo sobre la base de la legitimidad democrática, logrando la reafirmación de su autoridad y el derecho a gestionar el proceso productivo y social. Efectivamente, la lucha de clases no se presenta, ahora, como contradicción sino que se particulariza en problemas sociales cuya definición y tratamiento se traduce en una disputa que es canalizada a través de las políticas sociales. En esta etapa, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados se constituye en eje de la política social: es un subsidio que incluye a dos millones de beneficiarios y que se presenta como el derecho a la inclusión, reestatizando las relaciones sociales. Luego del traspaso del gobierno, la política social expresa la intención de reconstruir la cultura del trabajo y la dignidad del trabajador a través del subsidio a la generación de microemprendimientos asociativos. Se lanza así con entusiasmo, el plan “Manos a la Obra”.

## Neodesarrollismo

Durante la década del noventa y lo transcurrido de la década de 2000, en la mayoría de los países latinoamericanos emerge una nueva visión sistémica –diferente de los postulados del Consenso de Washington– que incorpora las necesidades y problemas de las personas y encara lo social no solo como una externalidad del crecimiento y de la acumulación económica, sino como una preocupación central. Estos enfoques intentan plantear el problema del desarrollo económico y la política social en términos de derechos humanos, incluyendo los sociales y económicos. Se trata de una nueva visión del desarrollo que sostiene que, los individuos, en su calidad de ciudadanos, “consumidores y productores”, tienen un conjunto de derechos económicos, sociales y políticos indivisibles. Al mismo tiempo, se asiste a la revalorización del Estado (Lechner, 1999) junto con un leve aumento del gasto social y una mejora en el diseño y gestión de los programas orientados a la atención de la extrema pobreza desde una perspectiva más integral.

En esa línea, se intenta propiciar una nueva generación de políticas sociales centrada en los derechos ciudadanos, lo que implica la reorganización de funciones y presupuestos por parte del Estado, una reorientación de carácter integral e intersectorial y una activa participación ciudadana para definir el tipo y calidad de los bienes y servicios que se requieren. Al mismo tiempo, la política económica debe propiciar un entorno que favorezca la creación de riqueza, como condición material básica para que esos derechos puedan ejercerse, con lo cual se diferencia del enfoque asistencialista, al considerarlos actores dinámicos y no solo receptores pasivos.

## LAS POLÍTICAS DEL BICENTENARIO: POLÍTICAS SOCIALES INTEGRALES EN TERRITORIO

Esta es la denominación que desde el año 2004 aplica el Ministerio de Desarrollo Social a un modelo integral de políticas sociales, las que adscriben a los lineamientos neodesarrollistas. Surgen de la necesidad de brindar un encuadre estratégico de gestión a partir de la definición política del territorio. Suponen la coordinación a nivel nacional tanto de las políticas como de los planes y programas específicos, articulando técnicas, recursos y actores y la institucionalización de espacios de diálogo, reflexión y discusión. Los objetivos se orientan hacia la reconstrucción del Estado, la identificación de indicadores de gestión y la configuración de espacios institucionales en las provincias que permitan superar la fragmentación, las limitaciones operativas y la dispersión de recursos.

Con ellas se intenta reconfigurar lo público, enmarcando las intervenciones sociales en un contexto sociopolítico con vistas al crecimiento de su capacidad de ordenar y regular la vida social mediante un conjunto de proyec-

tos con enfoque “comunitario”, propuestas de participación social, educación popular y promoción social de las familias que opera como refugio a la inseguridad social. Es en la comunidad donde se reconfigura lo público como un supuesto para la intervención social, en vinculación con la dimensión territorial (Cruces *et al.*, 2008).

A diferencia del enfoque neoliberal, al concepto de comunidad estas políticas sociales suman el de integración con enfoque de derechos, acentuando los aspectos distributivos con la pretensión de intervenir en la organización del proceso económico desde el Estado, mediante procesos de estatización en lugar de privatización y ajuste. Proponen como objetivo la expansión de la ciudadanía y se orientan hacia un sujeto que, definido como titular de derechos, se busca fortalecer en su autonomía y protagonismo.

Los dos grandes ejes que se fueron definiendo en estos años son la familia y el trabajo, estableciendo como principales objetivos de mediano y largo plazo la reconstrucción del tejido social junto con la disminución de la pobreza y la desigualdad, en tanto se considera al trabajo como el principal organizador societal: a) el eje que refiere al empleo –Programa Argentina Trabaja– define al “trabajo digno” como la respuesta indicada al problema de la pobreza. Este programa se orienta a un grupo etario definido –el de población económicamente activa desempleada o de trabajadores informales excluidos del mercado–, propiciando la organización de microemprendimientos encuadrados en la lógica de la economía social; b) el otro eje –Programa Familia Argentina– se basa en el reconocimiento de los derechos sociales y en la universalización de prestaciones de protección y está destinado al fortalecimiento de los vínculos sociales que unen al individuo con su grupo de origen, su comunidad y la sociedad. Sus destinatarios se ubican en las primeras y últimas franjas etarias.

A partir de estos ejes programáticos, se derivan dos visiones de políticas sociales, según interpretan Bonvecchi y Smulovitz (2008), tomando como criterio de clasificación el bien que se provee y el vínculo que se regula. Para el Programa Argentina Trabaja, el bien es el trabajo vinculado a una regulación mediada por la competencia y, en menor medida, por la solidaridad. En cambio, para el Programa Familia Argentina, basado en la atención de necesidades, el bien provisto es el ingreso en un marco de relaciones solidarias. En este contexto, se constituyen los denominados Centros de Referencia (CDR), espacio territorial de gestión integral –y referente del Estado nacional– al que se incorporan los agentes del Ministerio que se desempeñan en las provincias en relación con los distintos programas. La intención es generar una cultura institucional compartida y modos de comunicación, miradas acerca de la realidad y formas de organización del trabajo comunes, así como formas de vinculación y negociación con otros actores sociales. Es a partir de los CDR con jurisdicción nacional, pero que funcionan a nivel provincial, que se construye la Red Federal de políticas sociales.

## EL PROGRAMA FAMILIA ARGENTINA

### Caracterización del programa

El Programa Familia Argentina abarca grandes áreas temáticas, tales como Niñez, Juventud, Adultos Mayores, Pueblos Originarios, Pensiones No Contributivas, Comunidad, Seguridad Alimentaria y Deporte y Recreación. Entre sus líneas de acción incluimos en este análisis los siguientes programas: Niñez, Adolescentes “Nuestro Lugar”, Jugando Construimos Ciudadanía, Creciendo Juntos, Juventud, Mutuales del Bicentenario, Jóvenes Padre Mugica, Jornadas Intergeneracionales, Cuidadores Domiciliarios, Club de Abuelos, Pensiones No Contributivas, Tren de Desarrollo Social y Sanitario, Plan Ahí, Pueblos Originarios, Abordaje Comunitario, Seguridad Alimentaria y Familias y Nutrición.

Para su caracterización, hemos recurrido al análisis factorial de correspondencias para datos textuales, más específicamente al análisis de *cluster* tomando para el procesamiento las siguientes dimensiones: objetivos, enfoques, destinatarios, estrategias y conceptos fundamentales. Se trata de una metodología descriptiva que transforma un conjunto de medidas individuales en factores que describen la máxima variabilidad, dando cuenta del modo como se organizan colectivamente los datos en el espacio multidimensional mediante el análisis simultáneo de las variables y sus relaciones y proporcionando una estructura gráfica de los mismos.

A partir de los destinatarios y de la estrategia de abordaje de estos programas, se identifican dos grandes grupos:

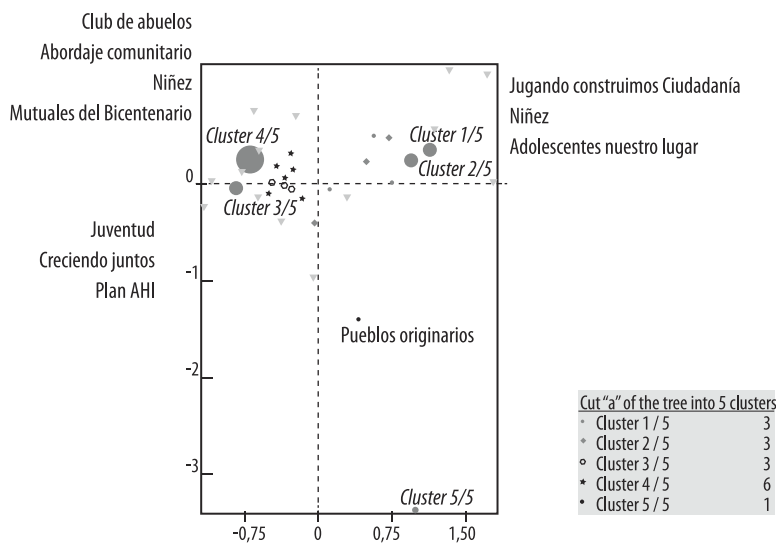
a) En el primer grupo, con marcado tinte territorial y comunitario, se reconocen dos subgrupos: uno, orientado al cuidado de la familia y la comunidad en general, se focaliza en lo local y en la atención de los centros urbanos más alejados; el programa más representativo es el Tren de Desarrollo Social, al que se asocian otros con características semejantes –Seguridad Alimentaria, Familias y Nutrición, Plan Ahí y Abordaje Comunitario–; con una perspectiva semejante, pero con destinatario específico, se encuentra el subprograma de Pueblos Originarios, con objetivos que proponen el fortalecimiento y la restitución de derechos para estos grupos y cuyo componente principal es la transferencia de ingresos junto con elementos de tipo cultural y político.

b) Un segundo conjunto de programas está enfocado a grupos específicos ordenados según franjas etarias: por un lado, los que se orientan al cuidado de los adultos mayores –Club de Abuelos y Cuidadores Domiciliarios, al que se agregan las Pensiones No Contributivas–; a continuación se encuentran los programas vinculados con los niños y adolescentes, que, a partir de una resignificación de la idea de infancia, remiten específicamente a la restitución de derechos –Programa Jugando Construimos Ciudadanía y Jornadas Intergeneracionales, que propone la organización de talleres que favorezcan

el contacto entre las distintas generaciones y la deconstrucción de los estereotipos; finalmente, se registra un agrupamiento de programas (Juventud, Jóvenes Padre Mugica, Mutuales del Bicentenario) orientados al sector etario de los jóvenes, que propician su protagonismo generando espacios de participación de carácter eminentemente político.

El Gráfico 1 muestra, claramente, lo focalizado de estas políticas, con independencia del discurso que las presenta desde una perspectiva integral y de la intención expresa de distinguirse del enfoque neoliberal. Conforman, en conjunto, un grupo heterogéneo que involucra: a) por un lado, los programas destinados a la familia, la comunidad y a los adultos mayores, orientados a la satisfacción de derechos sociales desde una perspectiva universal y cuya principal operatoria consiste en la transferencia de ingresos con un carácter marcadamente asistencial, por lo que el destinatario se instituye como pasivo; b) por el otro, los programas para la población joven, con un enfoque distinto, en la medida en que se reconoce la potencial capacidad de agencia de este grupo, alentando la construcción de nuevas subjetividades y la posibilidad de generar procesos de transformación social anclados en la noción misma de ciudadanía.

**Gráfico 1. Clasificación de los programas sociales Políticas del Bicentenario. Proyección de los factores sobre el eje de coordenadas**



Fuente: Elaboración propia.

### Los problemas sociales y las políticas del Bicentenario

Como señalamos anteriormente, un factor fundamental para que un problema se convierta en social y cobre entidad es que ingrese en la agenda pública. Asimismo, es esencial que, a partir de los problemas sociales que se identi-



fican y reconocen, se propongan, diseñen y pongan en marcha las políticas sociales, en tanto intentos de dar cuenta de la llamada cuestión social.

En este punto nos proponemos analizar esos problemas sociales a partir de una breve referencia a aquellos que identifica el gobierno nacional<sup>3</sup> y a las consideraciones que al respecto desarrollan dos funcionarios vinculados con la gestión de las políticas sociales, uno representante del gobierno central en la Provincia de Corrientes y el otro perteneciente a la administración provincial. Aclaramos, además, que ambos tienen a distinta filiación política, por lo que el proceso de gestión de dichas políticas –definidas por la nación y administradas por la provincia– se desarrolla en un contexto de conflictividad.<sup>4</sup>

### Los problemas sociales bajo la mirada política de los funcionarios

#### a) Nivel nacional

La propuesta del Ministerio de Desarrollo Social especifica como principal problema social la pobreza y la importancia de redistribuir la “mucho riqueza” con la que cuenta el país<sup>5</sup>

A continuación, se presenta la información construida en situación de entrevista del funcionario del área de Desarrollo Social de nivel nacional responsable en el territorio provincial.

La entrevista se inicia con una caracterización de las actividades que se realizan en el ámbito de gestión bajo su responsabilidad, en el que revisten importancia las actividades vinculadas con la transferencia de ingresos. En ella se recupera el discurso del gobierno nacional en varios aspectos: al destacar el fortalecimiento de la infancia, de los adultos mayores, de la violencia de género y trata de personas como aspectos en los que se centra la atención; al enfatizar asimismo, el trabajo en territorio y el contacto con la gente; y al distinguir –a propósito de la definición de destinatario al que se interpela– entre el “beneficiario pasivo” propio de los enfoques neoliberales y los “sujetos de derecho” de las políticas actuales, con capacidad de propuesta y que, en consecuencia, derivan en procesos de construcción de ciudadanía.

A partir de una concepción democrática respecto del conocimiento, se reconoce que el saber “no se deposita en un solo lugar”. Se abren, así, posibilidades para la construcción de saberes compartidos, lo que se verifica en el proceso cotidiano y promueve la autoestima social y la conformación de un sujeto colectivo. Al mismo tiempo, se distancia de la impronta cultural y socio-política que destaca en la provincia, manifestando la necesidad de “subjetivar

3 Tomamos como fuente el sitio web del Ministerio de Desarrollo Social.

4 En este contexto, los recursos que corresponderían a la provincia son desviados hacia el municipio –que tiene igual adscripción partidaria que el nivel central gubernamental–, mientras que el gobierno provincial redefine y reorienta la política en función de recursos parciales.

5 Véase <<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/FamiliaArgentina/Pol%C3%ADticas%20Sociales%20del%20Bicentenario%20-%20Tomo%201.pdf>>.

una nueva historia”, “[...] necesitamos trasladarnos, transitar, para construir una nueva subjetividad [...] algo proactivo diferente que cambie este patrón”.

El discurso del entrevistado presenta un contenido político explícito que reconoce la desigual estructura socioeconómica de la provincia y esboza una propuesta de transformación, en lo que constituye un claro distanciamiento del acervo propio de la “correntinidad” (Guber, s/f) –esto es, de una identidad conservadora tradicional–, proponiendo como alternativa un discurso sustentado en el ideario de la modernidad, aunque algo *aggiornado*.

Su propuesta puede, en líneas generales, asimilarse a un modelo de seguridad social (Fleury y Molina, 2002) basado en un principio de justicia social que garantiza a todos los ciudadanos un mínimo vital socialmente establecido. Tiene carácter universal y se accede únicamente a partir de la necesidad de los individuos: ello supone un mecanismo de redistribución a través de las políticas con el objetivo de subsanar las desigualdades derivadas de la tensión entre capital-trabajo. A diferencia del modelo anterior, el Estado tiene un papel fundamental tanto en el financiamiento como en la administración del sistema, destinando recursos importantes para el mantenimiento de las políticas sociales. Este modelo se correspondería, asimismo, con una modalidad de ciudadanía universal al asegurar los beneficios sociales como derechos universales.

#### *b) Nivel provincial*

La siguiente entrevista fue realizada a un funcionario de la gestión provincial a cargo de una subsecretaría, quien designa como problema más acuciante la “crisis de la familia”, la “dificultad para transmitir valores, sostener ingresos y contener a los jóvenes”. Considera que, en las familias pobres, la mujer es el miembro más importante; se trata de “súper madres”, que operan como “paraguas de la pobreza” en lugar del hombre, debido a su “inestabilidad laboral y en sus relaciones”. Con respecto a los jóvenes, considera que su problemática se inicia a los 14 años, cuando comienzan a ser víctimas de la delincuencia y la droga debido, fundamentalmente, a los “cambios de la pubertad y ... hormonales”. Coincidentemente con esta visión, la provincia ha implementado un programa destinado a jóvenes a partir de esa edad, bajo el nombre de “Buen Camino”, que ofrece cursos de capacitación en vinculación con escuelas confesionales subsidiadas por el Estado. La mayor preocupación es mantener a estos grupos dentro del programa, “controlando” con ayuda de asistentes sociales su permanencia. Hay otros dos programas destinados a la educación de adultos, “Yo sí puedo” y “Vos Podés”, que se desarrollan en “capillas” y casas particulares con participación mayoritaria de mujeres.

Desde su perspectiva, las políticas que se implementan en el ámbito provincial resultan complementarias de las nacionales, aunque destaca como principal orientación “la promoción humana”, aludiendo al mensaje bíblico de “enseñar a pescar”. Al igual que en los planes nacionales, se reconocen dos

planos: uno que vincula al mundo laboral y a los microemprendimientos y otro que se asienta sobre la “asistencia directa” y la transferencia de ingresos.

Estos programas operan con el apoyo de los líderes comunitarios de base territorial, que “detectan los casos” –personas vulnerables, violencia familiar, jóvenes no escolarizados, discapacitados– y los “registran”, lo que permite que “se dispare” la respuesta del Estado. Si bien estos líderes provienen de los distintos barrios, pertenecen a los grupos religiosos y confesionales que allí se encuentran. No reciben sueldos ni tienen horarios, “cumplen misiones”, expresión que articula al mismo tiempo el lenguaje militar y el religioso. Mantienen, también, una vinculación estrecha con las ONG, que operan como mediadoras entre el gobierno y los destinatarios de las acciones, aportando fondos toda vez que comparten los objetivos de las mismas. En tal sentido, se encuentran más próximos al modo de operar de las políticas neoliberales, de las que permanentemente procura despegarse el discurso oficial nacional. En consecuencia, no habría por parte del gobierno provincial una propuesta integral, operando la subsecretaría –tal como él mismo lo define– como una “ventanilla de entrada” de las organizaciones.

A partir de los dichos del entrevistado, consideramos que en este caso se produce una invisibilización de la problemática social y se destacan elementos que remiten a cuestiones más de orden ético o moral al plantear como principal propósito la “promoción humana” y como principal problema la “crisis de valores de la familia” y al biologizar y, en consecuencia, naturalizar el problema de la juventud. El entrevistado enfatiza, además, los aspectos de control asociados a la política, a partir de expresiones con una alta carga semántica: “caso a detectar”, “inventariar”, “registro”, “controlando”.

El otro elemento importante es el empleo de términos y expresiones propias del lenguaje religioso –el mismo nombre del programa destinado a los jóvenes de 14 años– o la vinculación con los distintos grupos confesionales, lo que constituye una impronta propia de la provincia –de fuerte raigambre tradicional y religiosa–. La política social se instrumenta por fuera del Estado, aunque con su mediación, respondiendo a una estrategia de la concepción neoliberal que desarrolla esas intervenciones en un espacio no político e instaura lo social desde una perspectiva moral.

En relación con las distintas visiones de las políticas sociales, este entrevistado convalidaría un modelo cuyo eje central se encuentra en la asistencia social y donde, respondiendo a los valores propios del liberalismo, la acción pública ocupa un lugar minino y de carácter compensatorio y discriminatorio, considerando a los destinatarios de la asistencia a partir de su incapacidad para mantenerse adecuadamente en el mercado. Se privilegia una perspectiva caritativa y educadora y adquieren importancia las acciones basadas en el voluntariado que, en general, asume las funciones principales, las que son apoyadas mediante subsidios aportados por el Estado. Una consecuencia de ello es la fragmentación de las propuestas que generan estructuras discontinuas

de atención social. El acto de recibir un beneficio, aunque tenga carácter semi-permanente, no transforma al individuo en poseedor de un derecho, ya que su concesión dependerá permanentemente del poder discrecional de un funcionario. Esto proporciona al modelo un carácter moralizante que no garantiza la recuperación de los derechos de ciudadanía por parte del beneficiario, quien pasa a ser objeto de la política social como consecuencia de su propio fracaso (Fleury y Molina, 2002).

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Las políticas sociales constituyen la manera en que el Estado interviene en la cuestión social. Sus fines son resolver la falta de trabajo, proveer adecuadas condiciones de vida a los pobres estructurales y, en definitiva, restaurar su dignidad. Sin embargo, no se trata de una intervención neutra sino que está teñida de concepciones ideológico-políticas.

En términos generales, se sostiene que la política social opera como regeneradora de lazos sociales quebrados, atendiendo necesidades y reintegrando a la sociedad a quienes han quedado excluidos por causa del desempleo, la recesión y/o las crisis macroeconómicas.

Las políticas sociales analizadas, tanto en términos del discurso oficial como en la visión de sus gestores, ponen de manifiesto:

- la importancia que adquiere la familia y la organización social mediante la transferencia de ingresos y la producción de recursos materiales y simbólicos, junto con un marcado carácter asistencial de corte individual en tanto no se incluyen lecturas políticas colectivas ni para la identificación de los problemas ni en las estrategias de abordaje. A pesar de la intención expresa de desmarcarse de las políticas neoliberales, al menos en el diseño propuesto por el Ministerio de Desarrollo Social, se evidencian escasas diferencias; la articulación de lo técnico y lo político y la persistencia de su separación constituyen una cuestión que aún queda por resolver;

- el reconocimiento de dos ejes diferenciados: uno destinado a trabajadores sin empleo –población económicamente activa con componente de promoción social en su intervención–; el otro direccionado a la familia y grupos diferenciados –sujetos pasivos desde la perspectiva económica– que atiende requerimientos y necesidades con enfoque asistencial. La distinción entre de estos dos ejes –diferenciando entre pobre estructural-objeto de asistencia y pobre con capacidad de reinserción– parece articular en una misma propuesta dos visiones contradictorias en las orientaciones de tales políticas. Se manifiesta aquí la tensión pasivo/activo en la definición de los sujetos destinatarios de los programas sociales, diluyendo la intencionalidad proclamada en el discurso acerca de la restitución de derechos y mostrando el carácter de asistencia focalizada del programa. El planteo discursivo en términos de derechos así como su diseño e implementación seguirían la lógica del beneficio y no la

de restitución de derechos. Tanto el análisis de correspondencias presentado anteriormente, como el discurso que sostienen los funcionarios convalidan dicho carácter;

- la contradicción entre el énfasis puesto en la integralidad de los programas y su organización bajo la forma de un conjunto de subprogramas con orientaciones específicas hacia grupos carenciados determinados. Sin embargo, la integralidad no se logra a partir de un conjunto de acciones, sino abordando los problemas sociales en su multiplicidad, aumentando las posibilidades de participación e igualdad de oportunidades y de trayectoria entre varones y mujeres y respetando la equidad social y de género;

- la electividad de la mujer para la titularidad del programa. Este aspecto, además de incrementar las obligaciones de la mujer, sobrecargándola de responsabilidades en el ámbito familiar, la instituye desde una mirada tradicional que concibe su rol adscripto por definición a la esfera doméstico/privada y la considera como sujeto necesitado de asistencia, como inempleable y vulnerable. Esto atentaría contra sus posibilidades de alcanzar mejores condiciones de autonomía a través de una inserción efectiva mediante el trabajo, profundizando las desigualdades y la heterogeneidad. Las mujeres se constituyen así desde una ciudadanía vulnerada e informal y, por lo tanto, con menos derechos. Al devenir receptoras de una ayuda de subsistencia, en lugar de una compensación que reconozca el trabajo de reproducción como elemento fundamental para el funcionamiento del sistema en su conjunto, las mantienen en una posición subsidiaria y subalterna especialmente en una sociedad que privilegia la inserción social mediante el “trabajo con dignidad”. En conclusión, esta acción de política, originada en una consideración central sobre la cuestión de la reproducción social, “brinda una respuesta en las antípodas de lo que sería una estrategia de remoción de los principales condicionantes para transformar las relaciones de género y dotar a las mujeres de mayor autonomía” (Rodríguez Enríquez y Reyes, 2006);

- la conflictividad entre el Estado nacional y el provincial, que lleva a una problemática recurrente en la gestión de las políticas sociales: dificultades en los acuerdos entre los distintos organismos, conflictos entre los espacios de poder, obstáculos en la transferencia de recursos. También se registran visiones de esas políticas divergentes y contradictorias, las cuales desembocan en modos diversos de concebir los problemas sociales y de definir la cuestión social: en un caso –la visión asistencialista del funcionario provincial–, se advierte congruencia entre ella y el diseño de las políticas: en el otro –la visión que adscribe a la perspectiva de derechos–, no logra plasmarse según la orientación declarada.

Este conjunto de características, que dan cuenta del modo cómo se aborda la cuestión social en la Argentina, no logra alterar las relaciones sociales prevalecientes ni contribuir a la constitución de sujetos con autonomía, condición que, desde nuestra perspectiva, define a la ciudadanía. Por el con-

trario, el desplazamiento de la política hacia la comunidad, los sentimientos de solidaridad y la negación del conflicto contribuyen al borrado de lo social (Foio y Pérez Rubio, 2012) y terminan configurando un modelo estático de regulación de la pobreza (Lo Vuolo, 2010), que no busca la superación del problema sino su administración como un componente funcional a los principios de organización social y que se manifiesta en los dos ejes de estructuración de las políticas sociales del Bicentenario. En relación con el Programa Familia Argentina, la incorporación al programa de elementos de asistencia solidaria se orienta a favorecer la gobernabilidad y a propiciar modos de regulación y control social con una visión que valoriza la solidaridad y una perspectiva ética.

En todos los casos, y aun cuando se reconozca –en particular en el discurso nacional– el origen económico del problema de la pobreza, la propuesta no se orienta hacia la modificación de la política económica. La identificación y selección de los “casos” que se incorporarán a uno u otro de los programas a partir de ciertas características particulares ponen en evidencia tanto su carácter focalizado como la negación de los elementos que confluyen en “la falta de ingresos”.

Lo mismo sucede con respecto a “lo social”: en la definición de los problemas aludiendo a cuestiones de inclusión, lo social –definido como tensión y conflicto– aparece diluido sin hacer referencias a causas ni razones de la desigualdad y enfatizando lo asistencial/remedial.

En síntesis, en estas políticas el principal objetivo es lograr la transición de la pobreza anómica a la pobreza digna; la propuesta redistributiva no alcanza –ni se propone alcanzar– la transformación de la estructura social; solo morigerar las desigualdades que el capitalismo introduce.

## BIBLIOGRAFÍA

BAZZALO, A. (s/f.), *Discursos habilitantes y nuevos escenarios en las políticas sociales. Matrices, factores y ámbitos de reproducción: El caso de los Centros de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*, en <[http://trabajo-social.socials.uba.ar/web\\_revista\\_2/pdf/13\\_bazzalo.pdf](http://trabajo-social.socials.uba.ar/web_revista_2/pdf/13_bazzalo.pdf)>.

BONNET, A. (2007), "Políticas Neoliberales y lucha de clases", en W. BONEFELD, A. BONNET, J. HOLLOWAY y S. TISCHLER (comps.), *Marxismo abierto*, Buenos Aires, Ediciones Herramientas/México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, volumen II.

BONVECCHI, A. y C. SMULOVITZ (2008), "Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos. Visiones de la política social", en G. CRUCES, J. M. MORENO, D. RINGLOD y R. ROFMAN (comps.) (2008), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas*, Buenos Aires, Banco Mundial.

BOURDIEU, P. (1998), *La Distinción. Criterio y bases sociales del gusto*, Madrid, Taurus.

CIOLLI, V. (2009), "Estado y lucha de clases: una aproximación desde la política social en la Argentina neoliberal", en revista *Herramienta*, núm. 42. Disponible en <<http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-42/estado-y-lucha-de-clases-una-aproximacion-desde-la-politica-social-en-la-ar>>. Fecha de acceso: 1 de marzo de 2012.

CRUCES, G., J. M. MORENO, D. RINGLOD y R. ROFMAN (comps.) (2008), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas*, Buenos Aires, Banco Mundial.

FLEURY, S. y C. G. MOLINA (2002), *Modelos de protección social*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo/ Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Diseño y gerencia de políticas y programas sociales.

FOIO, S. y A. M. PÉREZ RUBIO (2012), "Política neo-desarrollista y construcción de subjetividades. El caso argentino", en revista *Yuyaykusun*, núm. 5, Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Departamento Académico de Humanidades. (En prensa).

GRASSI, E. (2009), "Cuestión social, cuestión de Estado: lo político de la política social", ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Buenos Aires, en <<http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/9nov/123/grassi.pdf>>.

GUBER, R. (s/f.), *La dimensión cultural de la crisis en Corrientes. Factores intervinientes en la crisis del Estado en la Provincia de Corrientes*, en <[http://www.unne.edu.ar/comunicacion/documentos/crisis/4\\_la\\_dimension\\_cultural\\_crisis.doc](http://www.unne.edu.ar/comunicacion/documentos/crisis/4_la_dimension_cultural_crisis.doc)>.

HOLLOWAY, J. (1994), *Marxismo, Estado y Capital. La crisis como expresión del poder del trabajo*, Buenos Aires, Editorial Tierra del Fuego.

LECHNER, N. (1999), "Los condicionantes de la gobernabilidad democrática en América Latina de fin de siglo", en D. FILMUS (coord.), *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina de fin de siglo*, Buenos Aires, FLACSO-EUDEBA .

LO VUOLO, R. (2010), *El programa "Argentina Trabaja" y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Doc. 74 2010. Disponible en <[http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product\\_details&flypage=flypage\\_new1.tpl&product\\_id=23&category\\_id=8&option=com\\_virtuemart&Itemid=1](http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product_details&flypage=flypage_new1.tpl&product_id=23&category_id=8&option=com_virtuemart&Itemid=1)>.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL-PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2010), *Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Popular y Nacional*, Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social, Tomo I. Disponible en <<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/FamiliaArgentina/Pol%C3%ADticas%20Sociales%20del%20Bicentenario%20-%20Tomo%20I.pdf>>.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. y M. F. REYES (2006), *La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo*, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Documento de Trabajo Nffl 55. Disponible en <[http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product\\_details&flypage=flypage\\_new1.tpl&product\\_id=63&category\\_id=8&option=com\\_virtuemart&Itemid=1&lang=es](http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product_details&flypage=flypage_new1.tpl&product_id=63&category_id=8&option=com_virtuemart&Itemid=1&lang=es)>.



## RESUMEN

En los últimos años se ha ido consolidando en Latinoamérica una tendencia hacia el reposicionamiento del Estado en los procesos políticos y sociales que derivó en nuevos lineamientos de política pública. Esta temática se vincula con la consideración de la llamada “cuestión social”, la que se particulariza en cada época bajo la forma de problemas sociales que constituyen la expresión del modo en que se interroga, interpreta, resuelve, ordena y canaliza dicha cuestión. Por lo tanto, como categoría de análisis, remite a los diferentes modos en que se significan y explican los problemas sociales. El campo político y el de los expertos (o los técnicos) son, por excelencia, campos de producción de problemas sociales, en la medida en que son los que gestionan la cuestión social. De ahí derivan los planes y programas de política social que pone en marcha el Estado. El presente artículo analiza a nivel del discurso –tomando como fuente los documentos oficiales del Ministerio de Desarrollo Social y entrevistas a funcionarios de nivel nacional y provincial– los Programas Sociales del Bicentenario, en particular el Programa Familia Argentina. La pretensión es dar respuesta a las siguientes preguntas: cómo se definen los problemas sociales frente a los cuales las políticas sociales se proponen como solución; cuál es la noción de ciudadanía que subyace en esta propuesta de protección social; y cómo se entiende la inclusión.

## ABSTRACT

In recent years, a trend towards the repositioning of the State in social and political processes has been consolidated in Latin America; that resulted in new guidelines for public policy. This issue is related to the recognition of the “social question”, which is particularized in each period under the shape of social problems that constitute the expressions on how it is questioned, interpreted, solved, organized and canalized. Therefore, as a category of analysis, it refers to the various ways in which the social problems get meaning and explanation. The political and the experts (or technicians) fields are, by far, the main producers of social problems, due to the fact that they are responsible for the management of the social question. Thus, the plans and programs of social policy that triggers the State derive from this entity. This article looks at the discourse level –takings as a source the official documents of the Ministry of Social Development and interviews with officials from national and provincial– the social programs Bicentennial, including Argentina Family Program. The aim is to answer the following questions: how to define social problems against which social policies are proposed as a solution; which is the notion of citizenship that underlies the proposed social protection; and how inclusion is understood.

## PALABRAS CLAVE

POLÍTICAS SOCIALES  
CUESTIÓN SOCIAL  
PROGRAMA FAMILIA ARGENTINA  
NEODESARROLLISMO

## KEY WORDS

SOCIAL POLICY  
SOCIAL ISSUE  
ARGENTINA FAMILY PROGRAM  
NEO-DEVELOPMENTALISM