

# Políticas Sociales: Significaciones y prácticas.

Ana María Pérez Rubio y Pablo Barbetti.

Cita:

Ana María Pérez Rubio y Pablo Barbetti (2016). *Políticas Sociales: Significaciones y prácticas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/amalia.miano/70>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pm3r/yWM>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# POLÍTICAS SOCIALES SIGNIFICACIONES Y PRÁCTICAS

ANA MARÍA PÉREZ RUBIO  
PABLO BARBETTI  
COORDINADORES

 ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS  
EDITORIA



**POLÍTICAS SOCIALES:  
SIGNIFICACIONES Y PRÁCTICAS**

**Ana María Pérez Rubio y Pablo Barbetti  
Coordinadores**

Políticas sociales: significaciones y prácticas / Ana María Pérez Rubio ... [et al.];  
compilado por Ana María Pérez Rubio; Pablo Barbetti. - 1a ed. -  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora, 2016.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-3713-12-5

1. Sociología. 2. Análisis de Políticas. I. Pérez Rubio, Ana María  
II. Pérez Rubio, Ana María, comp. III. Barbetti, Pablo, comp.  
CDD 306.2

Diseño de tapa, diagramación y corrección: Juan Ignacio Ferreras

© 2016 Estudios Sociológicos Editora  
Mail: [editorial@estudiosociologicos.com.ar](mailto:editorial@estudiosociologicos.com.ar)  
Sitio Web: [www.estudiosociologicos.com.ar](http://www.estudiosociologicos.com.ar)

Primera edición: enero de 2016.  
Hecho el depósito que establece la Ley 11723.  
Libro de edición argentina.

El presente libro puede ser descargado desde el sitio web de nuestra editorial.

**POLÍTICAS SOCIALES:  
SIGNIFICACIONES Y PRÁCTICAS**

**Ana María Pérez Rubio y Pablo Barbetti**  
**Coordinadores**

Federico Butti  
María del Socorro Foio  
Mercedes Oraisón  
María Isabel Ortiz  
Venettia Romagnoli

Prólogo de Angélica De Sena

Ana Inés Heras Monner Sans y María Amalia Miano  
Revisoras

## **Estudios Sociológicos Editora**

Estudios Sociológicos Editora es un emprendimiento de Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos (Asociación Civil – Leg. 1842624) pensado para la edición, publicación y difusión de trabajos de Ciencias Sociales en soporte digital. Como una apuesta por democratizar el acceso al conocimiento a través de las nuevas tecnologías, nuestra editorial apunta a la difusión de obras por canales y soportes no convencionales. Ello con la finalidad de hacer de Internet y de la edición digital de textos, medios para acercar a lectores de todo el mundo a escritos de producción local con calidad académica.

## **Comité Editorial / Referato**

**Gabriela del Valle Vergara.** Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Ciencias Sociales con Mención en Metodología de la Investigación, por la Escuela de Trabajo Social, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Villa María (UNVM). Integrante del Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos (CIES) y del Grupo de Estudios sobre Subjetividades y Conflicto (GEsSyCO). Becaria Posdoctoral CONICET 2013-2015. Designada como Investigadora Adjunta del CONICET.

**María Noel Míguez.** Licenciada en Trabajo Social desde 1997. Posdoctora en Prácticas y Representaciones Políticas (París 7, Francia), Doctora en Ciencias Sociales (UBA, Argentina), Magister en Servicio Social (UFRJ, Brasil). Docente/ Investigadora del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR. Coordinadora del Grupo de Estudios sobre Discapacidad (GEDIS). Autora de diversas publicaciones.

**Horacio Machado Aráoz.** Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Doctor en Ciencias Humanas, con Mención en Estudios Sociales y Culturales. Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca. Magíster en Ciencias Sociales, con Mención en Teoría Política. Escuela de Estudios Avanzados. Secretaría Académica y de Postgrado de la Universidad Nacional de Catamarca. Integrante del Programa de Estudios sobre Acción Colectiva y Conflicto Social - CIECS-CONICET-UNC).

## Índice

Prólogo

Políticas sociales hoy: Más acá de lo narrado

*Angélica de Sena* ..... 9

Presentación

Acerca de las políticas Sociales

*Ana María Pérez Rubio y Pablo Barbetti*.....21

Capítulo 1. La participación como estrategia de inclusión:  
el discurso de las políticas del Bicentenario

*Mercedes Oración*.....31

Capítulo 2. Poder, autonomía y participación ciudadana en el marco de  
la gestión de políticas públicas

*María del Socorro Foio*.....51

Capítulo 3. Las Políticas sociales como instituciones totales:  
la construcción de la subjetividad

*Ana María Pérez Rubio*.....71

Capítulo 4. Problemas sociales y políticas sociales neo-desarrollistas:  
el Programa Familia Argentina

*María Isabel Ortiz y Ana María Pérez Rubio*.....91



Capítulo 5. El Programa ingreso social con trabajo. Implementación y significaciones construidas por los sujetos participantes <i>Pablo Barbetti y Federico Butti</i> .....	107
Capítulo 6. La construcción de las necesidades habitacionales en las Políticas Públicas como un proceso de disputa entre actores <i>Venetia Romagnoli</i> .....	129
Datos de los autores.....	151

## Políticas sociales, hoy: Más acá de lo narrado

*Angélica De Sena*<sup>1</sup>

Cuando se presenta un libro no existe otra posibilidad que celebrar por la conjunción entre saberes, afectos y esfuerzos. Pero si además el libro tiene un cariz crítico sobre uno de los ejes de las actuales modalidades de intervención social como lo son las Políticas Sociales (PS) la alegría e invitación al festejo es doble.

El presente libro se inscribe en un sin número de esfuerzos realizados en nuestro país en el campo del análisis de las PS y la cuestión social, como modo de “atender” a los problemas de infraestructura, empleo, vivienda, salud, educación, pobreza, participación, derechos (Lo Vuolo y Barbeito, 1993; Danani, 1996; Danani, 2004; Hintze, 1996; Grassi, 2003; Andrenacci, 2006; Carballeda, 2008; Pautassi, Arcidiácono y Royo, 2010, entre otros).

Desde el GEPSE<sup>2</sup> venimos promoviendo y alentando toda forma de crítica fundada y dialogo fructífero que permitan ensanchar los caminos de reflexividad teórica y practica sobre las PS, acciones que se conjugan perfectamente con el contenido del presente libro.

Si bien existen matices y evidencias encontradas, nosotros (y creemos en lo substancial este libro también) sostenemos que no es ni abrupta, ni clara, ni tan veraz la discontinuidad, ruptura, quiebre entre las actuales PS y las heredadas del denominado neoliberalismo.

Es en este marco que al revisar los capítulos del presente libro nos encontramos con muchas diferencias pero con coincidencias fundamentales, con distancias analíticas pero con conclusiones similares y con algunas tradiciones teóricas en común.

---

1 Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Magister en Metodología de la Investigación Científica (UNLa), Licenciada en Sociología (UBA). Profesora en la UNMdP; UBA; USAL, UMET. Investigadora IIGG, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. coordinadora del Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Emociones (GEPSE- CIES). E-Mail: angelicadesena@gmail.com.

2 Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Emociones <http://gepse-cies.blogspot.com.ar/>.

Más allá de las diferencias entre los capítulos, formación de los autores y objetos analizados lo que queda claro y contundentemente expresado es la distancia entre lo que se dice y lo que se hace, entre lo que se escribe y lo que se ejecuta, entre lo que se narra y lo que se vive.

En lo que sigue intentamos tramar algunos elementos conceptuales sobre la cuestión que nos permitan tomar como ejes de los escritos que aquí presentamos con la coincidencia básica ya señalada al solo efecto de dejar constancia de la potencia de unas miradas críticas cuando se escamotea la mera adecuación nomológica y corrección política formal.

### **1. La cuestión social y las Políticas Sociales**

La denominada cuestión social acompañó al desarrollo del capitalismo desde sus orígenes, como “efecto” y “causa” de su procesos de gestación y desarrollo. Así, los cambios y transformaciones en todos los campos de la vida social que esta implicaba y representaba, las intervenciones sociales del Estado a que dieron lugar (las PS, entre otras) fueron (y son) objeto de debate (y reflexión) entre y de distintas miradas y posturas teóricas y políticas. Por ello Carbadella (2008) señala que lo social refiere a un conjunto de circunstancias que interpelan a la sociedad que no solo se relaciona con la pobreza sino también con sus formas, procesos e impactos que toman forma cotidianamente en la vida de las personas; y junto con ello otros asuntos que interpela a toda la sociedad como la locura, la salud, la enfermedad, la conflictividad, los mecanismos de cohesión, los derechos sociales y civiles.

Grassi alude a la política social como la denominación genérica de “la forma política de la cuestión social” (2003: 26), definición que muestra el sentido de la acción estatal en la producción de la vida.

Fleury (1999) enumeró cinco formas posibles de definir el concepto de PS. Así, llamó “finalísticas o teleológicas”, basadas en un conjunto de valores que orientan las definiciones y estrategias poniendo el énfasis en la finalidad última valorativa, en el deber ser. En segundo lugar “sectoriales”, delimitan el campo social a partir de sectores institucionales y estructuras gubernamentales. En tercer lugar “funcionales”, se basan en la función que esas políticas suelen cumplir. En cuarto lugar “operacionales”, remite a procesos políticos, institucionales y operativos de recursos movilizados para el fin propuesto y se caracteriza como política pública. Y, por último, “relacionales”, a las que inscriben estas políticas en la dinámica de relaciones de poder de cada sociedad. La autora considera al Estado como actor privilegiado y arena donde se enfrentan los intereses constituidos y organizados.

Por ello entonces, muestra que hay una contradicción en la fusión de política más social y ello porque lo político da cuenta de poder, de asignación coercitiva y lo social refiere a la interacción de individuos y grupos movilizados voluntariamente por sus intereses.

En dicho contexto se comprende la contradicción entre la libertad y la igualdad, entre la dependencia y la desigualdad propugnada por los Estados modernos y su ideal de ciudadanía de hombres y mujeres libres e iguales;

(...) como referente de la ciudadanía, el Estado Moderno se funda en la idea de igualdad y libertad; y como constitutivo del proceso de acumulación capitalista, se funda en la desigualdad estructural y la dependencia que resulta de la subordinación del trabajo al capital (Grassi, 2003: 10).

En ese contexto, la *cuestión social* hace alusión a tres tipos de “fallas” típicas del sistema capitalista: las del mercado, las del Estado y las de la sociedad civil. Los procesos de desigualdad y expulsión generados en la estructuración de una sociedad basada en la mercantilización de la vida provoca quiebres conflictuales que deben ser subsanados sistémicamente. Por ello las PS son uno de los factores primordiales que contribuyen al proceso de estructuración de las sociedades del capitalismo avanzado; surgen de la estructura social a la vez que contribuyen a configurar la misma. De este modo se generan un abanico de relaciones entre la política social y la estructura social que conduce a la idea de una sucesión de influencias bidireccionales con diversos tempos (Adelantado, Noguera, y Rambla, 2000).

No es casual que las actuales “ideas” sobre las llamadas PS sean herederas de las transformaciones conceptuales y estructurales que, al menos en el Cono Sur, se inician en la década de los ’70 como parte fundamental de las dictaduras en la región. Siguiendo a Dinatale (2004) podemos afirmar que “el modelo de políticas sociales aplicado desde los años setenta en la Argentina, aproximadamente, significó un *nuevo y definitivo impulso a la ideología liberal*; hacia finales de esa década fue potenciada la desregulación del funcionamiento de los mercados” (Di Natale, citado en Halperin *et al.*, 2008: 50) y luego a ello, en la década del ’80 se sumó la crisis financiera y de la seguridad social que aumentó notablemente el empobrecimiento de la población (Di Natale, 2004).

En el contexto de los años ochenta, de crisis estructural y aumento de la pobreza, se observan programas contrapuestos al modelo de intervención conocido como Estado de Bienestar y se implementaron programas de asistencia

a los más necesitados. En ellos las mujeres van ocupando un papel central y se instalan dos palabras claves en el centro de las nuevas políticas: comunitarismo y descentralización (Goren, 2001).

En los años '90, en concordancia con la implementación del denominado modelo económico neoliberal, se promovió el surgimiento de nuevas modalidades de PS orientadas focalmente hacia las emergentes y plurales situaciones de pobreza con diversas redefiniciones de los sujetos de intervención que ellas implicaban. Esto significó un predominio de los planes asistencialistas focalizados como recomendación esencialmente de los organismos multilaterales de crédito, preponderantemente del Banco Mundial, quien argumentó que para reducir la pobreza era necesario el diseño de programas dirigidos a poblaciones específicas, centrados en los sectores vulnerables y, de este modo, generalizar la focalización del gasto público (Sojo, 2007).

De este modo las recomendaciones de dicho organismo insisten en plantear

(...) que la universalidad genera desigualdades y propone en ocasiones privatizar los servicios, o bien modificar los aranceles de los servicios públicos, diferenciándolos para favorecer a los grupos considerados prioritarios. La propuesta generalmente va asociada con una restricción de la acción del Estado dirigida a grupos considerados prioritarios y con la preferencia por un sistema privado que preste servicio a los sectores con capacidad de pago, e incluso a los grupos vulnerables (Sojo, 1990: 189).

Luego de algunos lustros quedó claro que dichas políticas no pudieron dar respuesta a las situaciones de pobreza e indigencia sino que se vieron acrecentadas, llegando en la Argentina a un punto extremo como debacle de los años 2001/2002. Este escenario llevó a la generación de modificaciones en el diseño de las PS, pero que en la práctica fueron de carácter retórico. Desde la mirada del Ministerio de Desarrollo Social el pasaje es de “Políticas sociales con metas extremadamente focalizadas a Políticas sociales de alcance masivo” (Documento Institucional, 2010), metamorfoseando algunas tensiones dentro de un continuo en cuanto al diseño e implementación de PS.

De modo que, la importancia de observar las políticas sociales, reside en la posibilidad de pensar sobre el proceso que las produce y las estructuras de poder en que se desarrollan y fundan; y por ello en el modelo de sociedad que suponen y crean permitiendo observar los grupos a los que se favorecen y revisar en detrimento de quiénes se aplican. Es necesario rescatar y enfatizar el importante

rol que juegan las ideas y los valores en la producción y reproducción de las aludidas políticas, por un lado por el valor simbólico que ellas portan y por otro por la fuerte capacidad del Estado –en tanto implementador de las mismas– de establecer y configurar clasificaciones y categorizaciones sociales.

El desarrollo de las PS constituye un proceso político, social, económico y cultural, que tiene un lugar central en la definición de las características que tendrá el proceso de producción y reproducción social en un contexto histórico determinado. En este sentido, Danani (2004) señala que en ellas se expresan y se construyen, simultáneamente, los modos de vida y las condiciones de reproducción de la vida de una sociedad, los sujetos, objetos y medios legítimos de la satisfacción de las necesidades de una sociedad. Por ello la autora afirma que las *políticas sociales hacen sociedad*. Por ello afirmamos que es menester revisar el tratamiento y regulación de la cuestión social y comprender y de-velar las formas en que las PS crean subjetividades y configuran modelos y estructuras de sensibilidades. Y que por tanto al hacerlo, instituyen y reproducen (provocando, imponiendo y/o anulando, reprimiendo) ciertas imágenes, modelos y estereotipos de sociedad, de sujeto, de mujer, de trabajo, de familia, de emociones, etc., configurando así estructuras de sensibilidades que afectan las formas de vivenciar(se) de los sujetos intervenidos. Para ello se impone una mirada sobre “las ideologías”, las imágenes de mundo (sensu Scribano) que suponen y construyen que permita observar las situaciones problemáticas con las que se relacionan.

## **2. La participación: Entre la narración y las prácticas**

Como hemos explicitado en otro lugar (De Sena, 2014) las políticas sociales constituyen un elemento central en la elaboración de las geometrías de los cuerpos asociadas a las políticas de las sensibilidades. Es en este marco que la participación entendida como las posibilidades de disposición de los agentes sociales se trama con las proximidades y distancias que imponen las aludidas geometrías y construyen accesos, derechos, disputas.

En la dirección señalada Oraisón afirma:

Las políticas sociales en la Argentina basadas en el enfoque de derecho no plantean significativas rupturas con períodos anteriores, debido a que la relación política que se configura con los destinatarios y su interpelación como ciudadanos, aún siendo reconocidos titulares de derechos, es restringida y disciplinadora. Tal como Habermas lo ha advertido, la colonización del mundo de la vida –por parte de la racionalidad

instrumental– supone la constricción de los espacios de deliberación e intervención públicos y la cooptación de formas sustantivas de interacción social a partir de la racionalidad del sistema. De este modo, la posibilidad de construir y ejercer una ciudadanía activa y autónoma, se ve condicionada por las limitaciones a las oportunidades de asumir roles de decisión e incidencia por parte de los actores sociales impuestas, tanto por los procesos de racionalización moderna del aparato estatal, como por las formas de relacionamiento y posicionamiento que se despliegan en los actuales escenarios sociales. Estas limitaciones resultan mucho más complejas cuando los sujetos se hallan inmersos en una relación de asistencia.

Es de notar que la brecha entre lo que se narra y las prácticas se puede tomar como un hilo conductor por donde es posible observar el complemento paradójico de aquello que se dice en los textos: en la ejecución de las PS hoy en concreto se desmovilizan las formas de incidencia y autonomía.

### **3. La asimetría: un rasgo persistente**

Más allá de numerosos esfuerzos, pluralidad de experiencias y diversidad de modalidades a la hora de sopesar las relaciones entre agentes estatales y ciudadanos receptores la asimetría sigue siendo el rasgo distintivo de políticas sociales que no logran salir del asistencialismo. Al respecto Foio en su capítulo expresa:

Formulados desde los niveles centrales, muchos de los planes y programas analizados dan cuenta del planteo de una relación asimétrica entre los gestores y los beneficiarios, sin alcanzar los objetivos que inicialmente se habían propuesto, y evidenciando en la mayoría de los casos la contradicción entre su diseño basado en una concepción racional del Estado, que funciona en base a reglas objetivas e impersonales, y su implementación donde se dejan ver fenómenos tales como el clientelismo político.

Las lógicas de reproducción clientelar se conectan con los procesos de resignificación territorial de las políticas, las desigualdades en las condiciones de recepción por parte de los sujetos y en la distancia del conjunto de capitales sociales, económicos y culturales entre los que “dan” y “reciben”.

#### 4. Consumos compensatorio: “La política social”

Desde hace tiempo que venimos observando y por ello insistiendo sobre la necesidad de advertir que la principal política pública implementada por los actuales gobiernos latinoamericanos se basa en el consumo (De Sena y Scribano, 2014) y que la misma “funciona” como compensación masiva orientada a la maximización de ganancias del mercado a través del “acceso al consumo” por parte de los ciudadanos. En este libro Pérez Rubio en la misma dirección escribe:

En consecuencia, tales políticas poseen un marcado carácter compensatorio y asistencialista sin generar procesos reales y efectivos de inclusión social y/o laboral, ni que los sujetos involucrados logren definir opciones de vida, participar de intercambios sociales y desempeñarse en la vida pública. Quedan de este modo, reducidos a la condición de receptores de beneficios en lugar de instituirlos como poseedores de derechos. (...) En su lugar, se configura una suerte de asistencialismo para el consumo, donde el mercado aparece como el medio legítimo de satisfacción de las necesidades sociales y económicas, contribuyendo a la generalización de las relaciones mercantiles a través del financiamiento del consumismo de los grupos más pobres.

Los receptores de planes, los subsidiados en general, los trabajadores informales y los trabajadores “en blanco” son objeto del incentivo constante a consumir transformando a dicha práctica en uno de los ejes de justificación “moral” del esquema “consumo-producción-desarrollo”. En la necesidad de integrar prácticas vinculadas a la economía con la política social y a ello se suma la necesidad de observar cómo estas poblaciones se encuentran expuestas a ciertos mecanismos crediticios para el consumo, que desencadenan nuevas vulnerabilidades y tienen por destino final la *financiarización* de la vida cotidiana de estos sujetos.

#### 5. Aplanadas: Las mujeres como sostén

Más allá de los logros, lucha y avances la realidad de las mujeres pobres hoy en Latinoamérica sigue siendo el ocupar el rol de sostener la vida cotidiana y reproducción social en condiciones de desigualdad y violencia de género. Como hemos mostrado ya (Scribano y De Sena, 2013, 2014) las tensiones entre reproducción de género, recepción de planes sociales y condiciones materiales de existencia deja a la mujeres en situación de *aplanadas*: como objeto de los planes y achatadas en sus capacidades de acción.



En una dirección similar Ortiz y Perez Rubio sostienen:

En el mismo sentido, la electividad de la mujer para la titularidad del programa Familia Argentina, además de incrementar sus obligaciones sobrecargándola de responsabilidades en el ámbito familiar, la instituye desde una mirada tradicional que atenta contra sus posibilidades para obtener mejores condiciones de autonomía mediante una inserción laboral efectiva. 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-Reyes, 2006).

Estar en el mismo lugar, sentir el peso del “deber cuidar”, posicionarse por debajo siguen siendo las percepciones básicas de una políticas de las emociones que se elaboran desde la aplicación de las políticas sociales. En este sentido revisar y re pensar la *feminización* de las PS, refiere a pensar sobre el proceso que las produce y las estructuras de poder en que se desarrollan y fundan y por ello en el modelo de sociedad que suponen y crean.

## **6. La masividad y universalidad: ¿Gato por Liebre?**

Uno de los énfasis discursivos de los diseñadores de PS en la Argentina en los últimos años en nuestro país es el sostener el fin de la era de las PS neoliberales y la implementación de prácticas “universalizadoras”. En este libro es posible advertir que ello no es más que un efecto de discurso y que lo que se constata en realidad son las múltiples continuidades. Barbetti y Butti lo indican con claridad:

En términos generales coincidimos con Ponzzone y Garello (2011) quienes sostienen que si bien en las actuales intervenciones estatales de la República Argentina es posible advertir algunos aspectos disruptivos

de las políticas sociales previas a la post-convertibilidad, los mismos cohabitan con lógicas y estrategias de la época neoliberal previa. (...) Así, y específicamente en relación con el programa que aquí analizamos, en el contenido de su diseño identificamos ciertos aspectos comunes y, por lo mismo, una continuidad en lineamientos de políticas sociales anteriores, principalmente en cuanto a la cuestión de la focalización y las definiciones de sujeto-beneficiario, a partir de los criterios de admisibilidad utilizados (pobreza y/o vulnerabilidad social).

Tal como venimos sosteniendo desde hace tiempo, el nuevo siglo pone en circulación la idea de PS inclusivas, ensombreciendo –en algún sentido– la discusión sobre la universalidad o focalización, y se resalta la implementación de políticas masivas como lo opuesto a iniciativas aisladas y pequeñas. La masividad como “para muchos”, ocultando que no es para todos, dejando la clara evidencia de la necesidad de *atender a mayor cantidad de personas* (De Sena, 2010).

### **7. Necesidad: La construcción “desde el que da”**

Si existe una indicación clara en torno a la reproducción del “rol de beneficiario” en las PS en la actualidad es la construcción y reconstrucción del contenido, forma y densidad de los “satisfactores” desde la mirada del que da, del que diseña y aplica la política, de la empresa que ejerce su “responsabilidad” social, del “político” que “ayuda”. En el marco de estas prácticas es que Romagnoli afirma en su capítulo:

Tal como se ha señalado al inicio del trabajo, si bien el tema de las necesidades humanas ha sido ampliamente discutido en el campo de las ciencias sociales, en el campo del hábitat social y de las políticas habitacionales las discusiones se han circunscripto principalmente a los satisfactores, sin considerar que las interpretaciones de las necesidades que determinan dichos satisfactores, se construyen en un proceso político siempre en disputa en el cual diversos actores con diferentes cuotas de poder, luchan por incidir - a través de diferentes mecanismos, recursos y/ o discursos - para imponer una interpretación hegemónica afín a sus intereses.

Desde una sociología de los cuerpos/emociones sobre las PS este es un rasgo claro del solidarismo como uno de los componentes fundamentales de la actual economía política de la moral.

## 8. A modo de apertura final

Cuando se realiza una aproximación informada a las PS en la Argentina ya sea en términos de indagación empírica cuantitativa, doble hermenéutica e inmersión observacional, en la modalidad de auto-etnografía u otra estrategia de investigación, despejando los contornos de las fantasías sociales, lo que se puede percibir es su rasgo de continuidad histórica.

Niños de madres adolescentes que son “beneficiarios” de un programa alimentario, al igual que lo fueron sus mamás y sus abuelas; los llamados “planes” para los primeros días de vida que “cubren todas las necesidades” y los programas de capacitación para el empleo juvenil con transferencias monetarias que con diversos nombres se mantienen, al menos, desde principio de los '90, solo para poner tres ejemplos, demuestran claramente que las condiciones de existencia de millones de sujetos siguen siendo las mismas y los modos de asistencia e intervención estatales son muy similares.

Como dan cuenta los capítulos de este libro: en la conexión entre PS y participación se constata una gran distancia entre la “narración oficial” y las prácticas; en relación a la ejecución y distribución de los programas y beneficios se puede observar cómo la asimetría sigue siendo un rasgo persistente; vinculado a los niveles de ingresos y transferencias promovidas por las PS se observa el resultado de la mercantilización y apuntalamiento de los intereses del mercado en términos del consumo compensatorio; desde una perspectiva de género las mujeres siguen siendo, en tanto “beneficiarias” de innumerables planes, objeto de la reproducción de sus roles de sostén del hogar, cuidado y división sexual del trabajo; en cuanto a los alcances de las políticas es fácil observar que lo obtenido es un perfil de masividad donde la “focalización para muchos” aleja, cada día, la recuperación de la universalidad y se puede percibir claramente que las relaciones entre necesidad, demanda y deseo sigue siendo elaborada “desde el que da” profundizando la dependencia y el asistencialismo.

Estos rasgos de las conexiones posibles que el libro nos presenta se deben inscribir en un largo camino, que parece no interrumpirse en la actualidad, donde las PS siguen siendo “para el poder”: una oportunidad de “acolchonar” el conflicto, mantener ocupados a los “beneficiarios” y reproducir los fantasmas y fantasías de su propia existencia.

Los artículos que aquí presentamos nos recuerdan, una vez más, la homologación directa política social con pobreza y, en ese caso la mejor política social es aquella que ya no hace falta más y ha dejado de existir.

**Bibliografía**

- ADELANTADO, J., NOGUERA, J. y RAMBLA, X. (2000) “El marco de Análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales”, en: Adelantado, J. (Comp.) *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas Sociales y Desigualdades en España*. Barcelona: Editorial Icaria. pp. 23-62.
- ANDRENACCI, L. Y SOLDANO, D. (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: Editorial Prometeo, Universidad Nacional de General Sarmiento. pp. 17-79.
- CARBALLEDA, A. J. M. (2008) “La Cuestión Social como cuestión nacional, una mirada genealógica”. *Margen Periódico de Trabajo Social y Ciencias Sociales*. Edición digital N° 51. Disponible en <http://www.margen.org/suscri/margen51/carbal.html>. Fecha de consulta, 14/12/2015.
- 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: CEA/UBA.
- \_\_\_\_\_ (2004) “El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social”, en: Danani, C. (Comp.), *Política social y economía social*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento-Fundación OSDE. Ed. Altamira.
- DESENA, A. (2010) “Micro-empresas, microemprendimientos, emprendimientos productivos ¿De quiénes hablamos?” *Revista Política e Trabalho* Año XXVII, Edición N° 32, pp. 75-92. *Revista de Ciências Sociais - Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Paraíba*. Brasil.
- \_\_\_\_\_ (ed.) (2014) *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora/Universitas. Editorial Científica Universitaria. Argentina. Disponible en: <http://estudiossociologicos.org/portal/lecturas-sociologicas-de-las-politicas/>. Fecha de consulta, 14/12/2015.
- DE SENA, A. y SCRIBANO, A. (2014) “Consumo Compensatorio: ¿Una nueva forma de construir sensibilidades desde el Estado”. *Revista Latinoamérica de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad (RELACES)* N° 15, Año 6. Programa de Acción Colectiva y Conflicto Social del CIECS (CONICET y UNC) y el Grupo de Estudios sobre Sociología de las Emociones y los Cuerpos, IIGG-UBA. Pp. 65-97. Disponible en <http://www.relaces.com.ar/index.php/relaces/index>. Fecha de consulta, 17/12/2015.

- \_\_\_\_\_ (2014) “Violencia(s) en contexto(s) de pobreza. Formas, voces y ‘naturalizaciones’”. *Revista de Sociología* N° 23, pp. 231-255. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela Académico Profesional de Sociología. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima.
- DOCUMENTO INSTITUCIONAL (2010) “Políticas sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular”, Tomo I y II Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación. Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/>. Fecha de consulta, 14/12/2015.
- FLEURY, S. (1999) *Políticas sociales y ciudadanía*. Curso Diseño y gerencia de políticas y programas sociales. Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)
- GRASSI, E. (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacio editorial.
- GOREN, N. (2001) “Una aproximación a un programa de empleo: el caso del Programa Servicios Comunitarios”. *Revista Sociologías* Año 3, N° 5, pp. 190-213. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Instituto de Filosofía e Ciências Sociais. Porto Alegre. Brasil.
- HINTZE, S. (1996) *Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires: CEA-CBC.
- LO VUOLO, R., y BARBEITO, A. (1993) *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- PAUTASSI, L., ARCIDIÁCONO, P. y ROYO, L. (2010) “Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política”, en: *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2010*. Buenos Aires: Siglo XXI editores. pp. 223-262.
- SCRIBANO, A. y DE SENA, A.. (2013) “Los Planes de asistencia social en Buenos Aires: una mirada desde las políticas de los cuerpos y las emociones”. *Aposta Revista de Ciencias Sociales* N° 59. Madrid. España. Disponible en <http://www.apostadigital.com/index.php>. Fecha de consulta, 17/12/2015.
- SOJO, A. (1990) “Naturaleza y selectividad de la política social”. *Revista de la CEPAL* N° 41. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2007) “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”. *Revista de la CEPAL* N° 91. Santiago de Chile.

## Presentación

*Ana María Pérez Rubio y Pablo Barbetti*

### 1. Acerca de las Políticas Sociales

En los últimos años parecen haber crecido en importancia las políticas sociales destinadas a una cada vez más amplia y heterogénea franja de población, así como una preocupación por considerar su alcance en lo que a inclusión social refiere. Este libro aborda este campo considerando los procesos de implementación y/o significación de los diferentes programas en su vinculación con la realización de los objetivos que ellos se proponen.

Desde la perspectiva teórica hemos asumido el estudio de las Políticas Sociales (PS de aquí en adelante) a partir de la noción de cuestión social en tanto construcción histórica que se corresponde con una época determinada.

#### *1.1. En torno a la cuestión social y los problemas sociales*

Históricamente la llamada *cuestión social* aparece como la comprobación de un déficit de la realidad social en relación con el imaginario político de la República. Su origen debe buscarse, entonces, en la fractura entre el orden jurídico de derechos para el ciudadano y la pauperización de las masas en la primera mitad del siglo XIX; en tanto que su interés reside en la posibilidad de hacer gobernable una sociedad que, habiendo optado por el régimen democrático, se enfrenta al contraste entre el imaginario político moderno y la sociedad civil y mercantil.

La cuestión social constituye un modo de interpelar a una sociedad que ha perdido los mecanismos de sostén, reciprocidad y solidaridad dejando fuera del proceso de modernización e integración social a diferentes grupos. Lo que está en el fondo de esta preocupación es la integración/desintegración de la población en relación con el tejido social.

Más recientemente, Robert Castel (1997) ha definido la cuestión social en términos de la pérdida de la cohesión social del colectivo, de fallas a la integración social como resultado del fin de la sociedad salarial y de la clausura del Estado de

bienestar. Lo que este autor denomina como la *nueva cuestión social* se configuraría como una nueva pauperización, con desocupación estructural y desigualdades afectando, fundamentalmente, el principio organizador de la integración social y la solidaridad.

Pero, por tratarse de una categoría histórica, se significa y particulariza en cada época, expresando a través de los problemas sociales, el modo como se interroga interpreta, resuelve y ordena la misma (Grassi, 2009). En tal sentido, y a diferencia de Europa, en América Latina la cuestión social se inicia con la colonización, que produce la fragmentación de las sociedades originarias instaurando restricciones a los procesos emancipatorios, al reproducir en el plano de la conciencia y el imaginario de estos sectores, las condiciones de opresión (Borón, 1993).

Es a partir de la cuestión social que se identifican y definen los problemas sociales y sus posibles “soluciones”.

Las explicaciones y argumentos a los que se recurre suponen siempre una concepción de la tensión subyacente entre “desposesión/igualdad-libertad” en la que confrontan concepciones tanto teóricas como políticas. De ellos derivan los planes y programas que van a conformar las políticas sociales del Estado.

En este proceso que contribuye a la constitución de la cuestión social de cada época, se privilegia la reproducción social, entendida en el sentido amplio de reproducción de la vida y la fuerza de trabajo y de la recreación de las prácticas sociales.

### ***1.2. Las políticas sociales***

En tanto políticas de Estado, las PS constituyen un espacio crítico que condensa la hegemonía, con capacidad para normatizar y normalizar al delimitar responsabilidades y definir sujetos. Al mismo tiempo, expresan los principios que organizan la vida social en cuanto a la igualdad, libertad, capacidad y calidad de la participación social y política.

De este modo, se definen como la acción estatal orientada a intervenir en ciertos sectores del mercado —en particular el del trabajo— con vistas a la satisfacción de necesidades consideradas vitales en una época determinada y que, por lo tanto, no pueden subordinarse a la auto-regulación de la oferta y la demanda. Manifiestan, en conjunto, el reconocimiento por parte de la sociedad de las necesidades de todos sus miembros, de su capacidad para protegerlos y el interés por la preservación de las condiciones de vida que habilitan ir más allá de la mera supervivencia. Por último, configuran el modo en que la cuestión social deviene cuestión de Estado como resultado de la politización del ámbito

de la reproducción. En tal sentido, se considera que la política social marca la medida en que una sociedad desmercantiliza la reproducción liberándola de la dependencia del salario. Para algunos autores (Ciolli, 2009) es por medio de las políticas sociales que se materializaría una de las funciones del Estado, limitando la explotación del proletariado y la privatización de la esfera de subsistencia y reproducción de la vida. A partir de ello se ha pensado que funcionan según una lógica diferenciada que toma como base la satisfacción de las necesidades. La provisión por parte del Estado de ciertos bienes y servicios y la reglamentación de la compra-venta de fuerza de trabajo, configuraría un espacio de relaciones sociales sustraídas al dominio del mercado y las relaciones sociales de producción.

Sin embargo, Grassi (2009) considera que el pensar la política social como respuesta *desmercantilizada* a las necesidades de la población reproduce nuevamente la fragmentación entre lo político y lo económico desconociendo la contradicción fundamental constitutiva de la relación social del capital. En tal sentido Bonnet (2007) sostiene que, tanto el mercado como el Estado constituyen formas diferenciadas de las mismas relaciones de producción que plantea la contradicción entre capital y trabajo. En tal sentido, tanto la mercantilización como la estatalización serían parte de procesos de subordinación de la clase trabajadora a las mismas relaciones de producción capitalista. Según esta perspectiva, las políticas sociales serían el resultado de una compleja relación entre ideologías dominantes, valores sociales consensuados, conflictos de intereses, arreglos institucionales, conocimientos y técnicas propias de cada sector. Es en este interjuego de factores, y desde nuestra perspectiva, que se inscriben las políticas sociales como soluciones remediales de la cuestión social sin que ellas alcancen para modificar las relaciones sociales prevaletentes o propicien procesos genuinos de inclusión social.

Finalmente, destacamos el carácter eminentemente político del proceso de implementación de las PS que consiste en una sucesión de actividades de ensamblaje de los diferentes elementos de un programa en manos de actores relativamente independientes entre sí, con sus propios objetivos e intereses (Aguilar Villanueva, 1996; Tamayo Sáenz, 1997). Se trataría de una sucesión de movimientos, de juegos entre actores, para decidir en qué condiciones aportarían, o no, los elementos que ellos controlan y que forman parte del programa.

## **2. Un nuevo contexto para las políticas sociales**

Desde mediados del siglo pasado se han producido un conjunto de transformaciones –sociales, culturales, políticas y económicas– que culminaron



a finales del siglo con el agotamiento de la sociedad salarial y la aplicación de políticas de corte neo-liberal a partir de lo cual se configuran nuevos escenarios

La crisis económica del neo-liberalismo, seguida de profundas tensiones sociales por las que atravesaron los países en Latinoamérica, dio origen a una variedad de circunstancias, fenómenos y procesos inéditos hasta el momento no sólo de orden económico, sino también con un fuerte componente cultural-histórico y subjetivo, cuyo análisis no puede ser abordado simplemente con las categorías de la sociología clásica europea.

Pero la crisis también supuso un reposicionamiento del Estado y la necesidad urgente de replantear nuevas relaciones entre este el Estado y la sociedad (De Souza Santos, 2003; García Delgado y Nosetto, 2006). A diferencia del período inmediatamente anterior, y dado el fracaso en la reducción de la pobreza y el desarrollo económico, surge una nueva concepción sistémica, diferente a la propuesta por el Consenso de Washington, que recupera las necesidades y los problemas de las personas e incluye una preocupación central por lo social

El Estado deviene así en el principal agente de los procesos de inclusión (De Souza Santos, 2003), los que suman a la solución de las condiciones materiales de vida (acceso a bienes y servicios) la consideración acerca del modo como se ubican los sujetos en el campo social, derivando en nuevos lineamientos de política pública. Asimismo, la mayoría de los países reforman su institucionalidad social, reorganizando las instituciones gubernamentales a cargo de los aspectos sociales y generando o reestructurando otras (Ministerios, Secretarías, Subsecretarías y otras) (Arriagada, 2007).

En este contexto la cuestión de la gobernabilidad constituye un aspecto relevante de la realidad Latinoamericana, en particular debido a la coexistencia entre democracia y exclusión, derivada de la vigencia de un orden jurídico y político que se basa en la igualdad formal de los ciudadanos, que conviven en condiciones desiguales de distribución de la riqueza y los bienes públicos.

De igual modo hay que considerar la noción de ciudadanía a la que las PS remiten. Desde los últimos años, se advierte en particular en los regímenes de tipo populista un creciente interés por el pueblo en tanto sujeto, en desmedro del ciudadano, lo cual genera una cierta desconfianza hacia las instituciones civiles (Procacci, 1999). Pero, paralelamente, y de la mano de las ideas neo-liberales y la importancia asignada al mercado, se instituyó una forma de ser ciudadano que junto con la reivindicación de los derechos individuales, puso énfasis en el consumo, el mercado y la competencia, contribuyendo a la conformación de una noción de ciudadano como consumidor en una suerte de individualismo radical (Svampa, 2003, 2005).

Y finalmente, el surgimiento de diversas perspectivas anti-sistema, anti-globalización y anti-liberales que han derivado en una inscripción activa del sujeto en el mundo y una demanda del “derecho a la diferencia” (Kymlicka y Norman, 1997) ha contribuido a alterar la concepción y el ejercicio de la ciudadanía brindando reconocimiento a la diferenciación de los ciudadanos con una impronta comunitarista.

En este contexto, las políticas sociales se configuran como una “metapolítica” que establece criterios de inclusión-exclusión en la comunidad (Fleury, 1999; Mayntz, 2005) propiciando la igualdad de oportunidades hacia el desarrollo de las capacidades de las personas, generando nuevos enfoques de capital social, de derechos humanos, de vulnerabilidad, de inclusión social.

Sin embargo, y a pesar de tales modificaciones no consiguen cuestionar el modelo global de desarrollo puesto en marcha, y aunque han continuado privilegiando el componente participativo, se han centrado más en la asistencia que en el aumento efectivo de tal participación. Igualmente, y pese al discurso oficial acerca de su integralidad, han resultado ser focalizadas, complementando más bien la función del mercado en tanto los destinatarios devienen en clientes o beneficiarios de proyectos particulares. Se trataría de un modo de generar capital social con el propósito de garantizar la gobernanza, pero que redundaría en un debilitamiento del rol dirigente del Estado y activo de la sociedad.

### **Acerca de este libro**

En el marco de estas reflexiones presentamos este volumen. El mismo es el resultado de un estudio realizado en las ciudades de Resistencia y Corrientes en relación a las llamadas políticas del Bicentenario,<sup>1</sup> buscando en particular caracterizar cómo se han desarrollado, el grado de alcance de sus resultados y los procesos de producción de sujetos a que han dado lugar. Habiendo analizado, anteriormente,<sup>2</sup> los PS puestos en marcha durante los años 90, de neto enfoque neo-liberal, nos ha interesado identificar, en esta oportunidad, aquellos aspectos que pudieran establecer marcas de distinción en relación con los primeros, como expresión de una nueva racionalidad política y de un nuevo reposicionamiento del Estado.

---

1 Se trata del proyecto denominado “Políticas de inclusión social en Chaco y Corrientes: procesos de implementación, actores, y prácticas” - SECYT-UNNE (R001-2010) realizado por algunos integrantes del Centro de Estudios Sociales de la UNNE.

2 Programa Área de Vacancias de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Nación - SECYT - PAV N°103. Proyecto: “Trabajo, desarrollo, diversidad-Una investigación sobre metodologías y políticas de desarrollo local con acento en la generación de empleo/trabajo/ingresos”.

Hemos tomado en consideración cuál ha sido el comportamiento de estos PS atendiendo en particular a la configuración de nuevos espacios, la intervención de distintos actores y la definición de intereses, posiciones y prácticas sociales y culturales, los que en conjunto condicionan sus desarrollos e impactan sobre los resultados alcanzados.

A estos aspectos hemos sumado el aporte de otras autoras, que, orientadas por preocupaciones semejantes y desde sus propias perspectivas, han dado cuenta de aspectos que nuestras investigaciones no consideraban.

Los dos primeros artículos que componen el presente libro constituyen esfuerzos centrados en el análisis y la problematización, desde diferentes miradas teóricas, de los procesos de participación social promovidos en el marco de las PS.

Quien inicia este recorrido es Mercedes Oraisón con su trabajo “La participación como estrategia de inclusión: el discurso de las políticas del Bicentenario” en el que analiza las posibilidades de construcción de ciudadanía que se configuran en el discurso estatal actual reconociendo, en la letra del documento fundante de las PS, cómo se entiende la relación entre los actores involucrados, y los roles y prácticas que se habilitan y esperan en los destinatarios directos de los programas sociales. En las conclusiones plantea algunas limitaciones que posee el enfoque de derecho en la institucionalización de formas genuinas de participación, dado que la relación política que se configura con los destinatarios y su interpelación como ciudadanos y a pesar de ser reconocidos titulares de derechos, continúa siendo restringida y disciplinadora.

En segundo lugar, Socorro Foio, con su artículo “Poder, autonomía y participación ciudadana en el marco de la gestión de políticas públicas” contribuye igualmente a los posibles modos de realizar lecturas sobre los espacios participativos instituidos en la gestión de las políticas públicas y su relación con el ejercicio del poder. La autora parte del supuesto acerca de una tensión entre una gestión que contemple lo contextualmente situado, la singularidad, y que entonces refiere a una concepción democrática abierta a la construcción de nuevos significados, y una gestión que no lo contempla, y es por tanto autoritaria como concepción al imponer los significados de manera heterónoma. En su trabajo recurre al análisis de publicaciones sobre diversas experiencias institucionalizadas de participación en el diseño, ejecución y/o evaluación de políticas públicas en América latina y el Caribe realizadas en un período temporal más extenso (entre 1992 y 2004) que le permiten explicitar –a través del discurso que se produce en los ámbitos académicos y las organizaciones civiles de investigación y desarrollo– qué referencias otorga la sociedad acerca de cómo pensar la participación en tanto realidad de la gestión de dichas políticas.

Un modo diferente de definir y analizar las políticas sociales es desde la perspectiva de la construcción de la subjetividad, es decir considerando la incidencia que las mismas poseen en la producción del sujetos. En esta línea se inscribe el tercer capítulo “Las Políticas sociales como instituciones totales: la construcción de la subjetividad” de Ana María Pérez Rubio, quien realiza un análisis de los procesos de implementación de las políticas sociales neo-desarrollistas, en Argentina, intentando elucidar cómo se subjetiva la experiencia de ser beneficiario y en qué medida ellas generan/favorecen/fortalecen el pasaje a la condición de actor/sujeto, habilitando procesos efectivos de inclusión social. Frente a la imposibilidad de salirse de la condición de asistido, conjuntamente con la atomización y fragmentación de la experiencia que propician, la autora propone pensar a las políticas sociales como instituciones totales, en el sentido de Goffman, en tanto marcos organizadores de prácticas individuales.

En los dos siguientes capítulos se abordan, específicamente, dos planes nacionales implementados a nivel local, que configuran los principales ejes de intervención en los últimos años de las Políticas Sociales del Bicentenario: la familia y el trabajo. Así, en primer término María Isabel Ortiz y Ana María Pérez Rubio en el artículo “Problemas sociales y políticas sociales neo-desarrollistas: el Programa Familia Argentina” realizan un análisis 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. En el trabajo buscan indagar en torno a la definición de los problemas sociales en su vinculación con la construcción de la cuestión social así como la congruencia entre las propuestas realizadas y las metas alcanzadas. Las autoras destacan la falta de integralidad de los programas y el marcado carácter asistencial de los mismos, lo que dificulta la posibilidad de instituir a los beneficiarios como “sujetos de derecho” tal como rezan los documentos fundantes de estas políticas.

Pablo Barbetti y Federico Butti, por su parte, en el capítulo 5 “El Programa ingreso social con trabajo. Implementación y significaciones construidas por los sujetos participantes”, se centran en el estudio de intervenciones estatales en el marco del Plan Argentina Trabaja. Los autores se proponen, en primer término, analizar los marcos interpretativos y teóricos en los que se sustenta esta propuesta política para, luego, contrastar los mismos con los *sentidos o significados* que adquieren estas experiencias para los sujetos que forman parte de la misma, desde diferentes roles: funcionarios de gobiernos provinciales, técnicos y/o profesionales y beneficiarios/destinatarios de las acciones. A partir de ellos identifican algunas

tensiones y contradicciones entre ambas dimensiones de análisis de las políticas: lo establecido en los diseños y los sentidos que adquieren para quienes participan a nivel territorial; aspectos que, en ocasiones, se traducen en conflictos en el plano de las interacciones sociales y atentan contra la sostenibilidad de las experiencias.

Por último en el capítulo 6, se incluye un aporte de Venettia Romagnoli, quien analiza “La construcción de las necesidades habitacionales en las Políticas Públicas como un proceso de disputa de actores”. En este trabajo la autora pone en discusión los enfoques existentes sobre el tema de las necesidades humanas en el campo del hábitat social y de las políticas habitacionales, a partir de los aportes teóricos de Nancy Fraser. Derivado de dicho análisis entiende que el enfoque de Fraser puede aportar importantes instrumentos analíticos para la construcción de un marco interpretativo crítico a la luz del cual interpelar a la política habitacional, que permita reconstruir y visibilizar el proceso de configuración de las necesidades –a través del cual ciertas interpretaciones lograron en un determinado momento, posicionarse como hegemónicas y terminaron plasmándose en una determinada política habitacional y sus instrumentos operativos– desentrañando las particularidades de ese proceso, los actores que inciden, los intereses que representan, los discursos hegemónicos, las interpretaciones autorizadas, etc. que determinan las definiciones que sustentan la política.

De uno u otro modo, este libro da cuenta de las dificultades que presentan las PS para encontrar una “solución” al problema de la exclusión, que como se destaca más adelante, va más allá de alcanzar un consumo básico debajo del cual no existe bienestar y el acceso a los servicios públicos, siendo necesario que se garanticen al mismo tiempo el efectivo ejercicio de los derechos de ciudadanía y las prácticas de autonomía y libertad. En definitiva se trata de invitar a pensar el sistema de políticas sociales desde perspectivas particulares con la esperanza de que ellas constituyan, aunque más no sea, un mínimo aporte para imaginar una sociedad más justa y más igualitaria.

Queremos, también expresar nuestro especial agradecimiento a Angélica De Sena que realizó el prólogo de este libro y a Ana Inés Heras y María Amalia Miano por sus valiosos aportes en la revisión de las primeras versiones de los textos.

## Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1996) *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editor México
- ARRIAGADA, I. (2007) *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*. Santiago de Chile: Naciones Unidas – CEPAL.
- BONNET, A. (2007) “Políticas Neoliberales y lucha de clases”, en: Bonefeld, W., Bonnet, A., Holloway J. y Tischler, S. (comps.), *Marxismo abierto*, Volumen II. Buenos Aires: Ediciones Herramientas – México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- BORÓN, A. (1993) “Clases sociales y movimientos sociales en el capitalismo contemporáneo”. *Margen izquierdo* N° 8. Revista de análisis políticos y culturales. Buenos Aires.
- CASTEL, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires. Paidós
- CIOLLI, V. (2009) “Estado y lucha de clases: una aproximación desde la política social en la Argentina neoliberal”. *Herramienta* N° 42. ISSN 1852-4710 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 consulta: 10/12/2015.
- GARCÍA DELGADO, D. y NOSETTO, L. (comps.) (2006) *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: Ciccus.
- DE SOUZA SANTOS, B. (2003) *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*. Bilbao: Desclée de Brouwer. Disponible en [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/critica\\_de\\_la\\_razon\\_indolente.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/critica_de_la_razon_indolente.pdf) Fecha de consulta: 05/12/2015.
- FLEURY, S. (1999) *Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa* CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EN POLÍTICAS SOCIALES DOCUMENTOS / 15. Venezuela. Disponible en: [http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/15\\_politica\\_social\\_exclusion\\_y\\_equidad\\_en\\_america\\_latina\\_en\\_los\\_noventa.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/15_politica_social_exclusion_y_equidad_en_america_latina_en_los_noventa.pdf). Fecha de consulta: 05/12/2015.
- GRASSI, E. (2009) “Cuestión social, cuestión de Estado: lo político de la política social”. VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires. <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/9nov/123/grassi.pdf>.
- KYMLICKA, W y Wayne N. (1997) *El retorno del ciudadano*. Buenos Aires: Ágora.

- LECHNER, N. (1999) “Los condicionantes de la gobernabilidad democrática en América Latina de fin de siglo”, en: Filmus, D. (coord.), *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina de fin de siglo*. Buenos Aires: FLACSO-Eudeba
- MAYNTZ, R. (2005) “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”, en: Cerrillo Martínez, A. (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. pp. 83-98. Disponible en: <http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/283571/course/section/30002/lectura1G.pdf>. Fecha de consulta: 01/11/2015.
- PROCACCI, G. (1999) “Ciudadanos pobres, ciudadanía social y la decadencia de los estados del bienestar”, en: García, S. y Lukes, S., *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI
- TAMAYO SAEZ, M. (1997). “El análisis de las políticas públicas”, en: Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- SVAMPA, M. (2003) *Desde abajo. Las transformaciones de las identidades sociales*. Buenos Aires: Biblos.
- \_\_\_\_\_ (2005) *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.

## **La participación como estrategia de inclusión: el discurso de las políticas del Bicentenario**

*Mercedes Oraisón*

### **Sobre la participación y subjetivación política**

Desde casi diez años venimos estudiando la participación en distintos ámbitos,<sup>1</sup> analizando el potencial o las limitaciones de esta práctica en vinculación con la construcción de ciudadanía. Nos interesa particularmente poder dar cuenta en este contexto cómo se configuran los posicionamientos y relaciones de los actores sociales en la participación, para poder comprender más críticamente los procesos de subjetivación política que se dirimen en ella.

Indudablemente estos abordajes están apoyados en un supuesto normativo fuerte: que el ejercicio de la ciudadanía en su mayor plenitud o realización supone la necesidad de participar de manera activa y crítica en la toma de decisiones sobre aquellas cuestiones que nos involucran. Lo que conduce a postular la posibilidad de un sujeto autónomo y racionalmente motivado para intervenir en asuntos que exceden sus intereses individuales. En contraposición asumimos, con Freire, que la forma más radical de exclusión o negación de la ciudadanía se da en la clausura o el arrebato al sujeto de la capacidad para influir y transformar la realidad que lo somete.

Para Freire, las posibilidades de superar la condición de excluido van ligadas a una comprensión de la realidad en su condicionamiento histórico-cultural. En tanto el sujeto se halle sumergido en su realidad más próxima, encerrado en sí mismo y dominado, sus preocupaciones se circunscriben a sus necesidades

---

<sup>1</sup> A partir de nuestra participación en proyecto tales como “*Políticas de inclusión social en Chaco y Corrientes: procesos de implementación, actores, y prácticas* 2011 – 2014. Directora: Lic. (Mg) Ana María Pérez. Secretaría de Ciencia y técnica de la UNNE; “*Inclusión y construcción de ciudadanía. Subjetivación y praxis de la participación*”. 2008 – 2011 Directora: Lic. (Mg) Ana María Pérez. CONICET (PIP 112-200801-01881); “*Estudios de participación en contextos específicos: educacional, habitacional y laboral*”. 2008 - 2011 Directora: Lic. (Mg) Ana María Pérez. Secretaría de Ciencia y técnica de la UNNE (121/07) 2008 – 2011.



vitales. Es incapaz de proyectarse históricamente y de transformar su realidad. La atención de sus necesidades materiales a través de acciones asistencialistas lo atan a este estado que Freire llama de *intransitividad*.

El gran peligro del asistencialismo está en la violencia del antidiálogo, que impone al hombre mutismo y pasividad, no le ofrece condiciones especiales para el desarrollo o la “apertura” de su conciencia que, en las democracias auténticas, ha de ser más crítica.

Lo que importa, realmente, es ayudar al hombre a recuperarse. También a los pueblos. Hacerlos agentes de su propia recuperación

El asistencialismo, al contrario, es una forma de acción que roba al hombre condiciones para el logro de las necesidades fundamentales de su alma – la responsabilidad.

Es esta falta de oportunidad para decidir y para participar responsablemente lo característico del asistencialismo que lleva en sus soluciones una contradicción en cuanto a la vocación del hombre a ser sujeto, y a la democratización fundamental...

(...) En el asistencialismo no hay responsabilidad, no hay decisión, solo hay gestos que revelan pasividad y “domesticación” (Freire, 2005: 50-51).

La ruptura con los procesos generadores y reforzadores de la exclusión, debe darse necesariamente en la transición hacia un estado de conciencia crítica que le permita comprender su posición dentro de su contexto.

Si la vocación ontológica del hombre es la de ser sujeto y no objeto, sólo podrá desarrollarla en la medida en que, reflexionando sobre sus condiciones tempo-espaciales, se inserte en ellas, críticamente. Cuanto más sea llevado a reflexionar sobre su situacionalidad, sobre su enraizamiento tempo-espacial, más “emergerá” de ella concientemente “cargado” de compromiso con su realidad, en la cual, porque es sujeto, no debe ser mero espectador, sino que debe intervenir cada vez más (Freire, 2002: 67).

De ahí que para Freire, ser ciudadano sea ser sujeto de la historia, de la propia historia que se construye en primera instancia en la comprensión de la realidad de sometimiento, de deshumanización y negación de la ciudadanía, que requiere, en segunda instancia, del compromiso existencial y la responsabilidad para

transformar la realidad opresora. Construcción de ciudadanía y humanización son, desde esta perspectiva, partes de un mismo proceso, por lo que no es posible subordinar aquella condición a cuestiones como el trabajo, la pertenencia a un pueblo, la posesión de un derecho o la afiliación política. La ciudadanía las supone y las trasciende, en tanto se trata una búsqueda permanente e inacabable de la completud humana, de una acción emancipadora y transformadora del propio sujeto y de la realidad que lo constituye.

Tal concepción resulta reveladora porque, por un lado, plantea la posibilidad de comprender e imaginar la ciudadanía de aquellos a los que históricamente se les ha negado esta condición, y por otro, resignifica esta cuestión vinculándola inexorablemente con la praxis. La ciudadanía aparece de este modo como un potencial humano que se realiza en la práctica, que se verifica, no en su carácter adscriptivo, sino en su carácter activo, es decir, en la participación real y efectiva y, en consecuencia, en la acción política.

Freire y Habermas rescatan el ideal participacionista ligándolo a las posibilidades efectivas de incidir en los procesos de deliberación públicos y plantear alternativas. En la relación dialéctica que se verifica entre los condicionamientos estructurales y las circunstancias particulares, la participación y la comunicación abrirían las posibilidades de la auto-determinación crítica y la acción transformadora del sujeto en una praxis social y política emancipadora.

En este marco, este artículo recupera algunas consideraciones provenientes de diferentes proyectos de investigación desarrollados en los últimos años, particularmente de un estudio recientemente iniciado sobre las políticas públicas orientadas a la inclusión en el que la indagación se centra en el modo en que, en este escenario, se configura la participación, sus actores, espacios, interpelaciones y tensiones. De lo que se trata es de reconocer en esta práctica las limitaciones y oportunidades para la adopción de roles de decisión que los procesos políticos imponen

### **Las políticas sociales en la Argentina kirchnerista: el enfoque de derechos**

Los procesos de construcción de una nueva hegemonía que se sucedieron en distintos países de América Latina en la última década se caracterizaron por su esfuerzo por revertir las condiciones de desestructuración, precariedad y fragmentación social que dejaron las políticas neoliberales, y así se comienza a delinear una propuesta alternativa. Las políticas sociales en Argentina formuladas por la actual gestión se posicionan claramente en esta perspectiva planteando un nuevo paradigma que atraviesa todas las políticas de Estado.

Al mismo tiempo que se intenta recuperar el rol de Estado como garante de los derechos sociales y económicos, se pretende sustituir la noción de beneficiario, propia de las políticas neoliberales, y en la que se visualiza al sujeto como un cliente pasivo, por una nueva concepción que lo interpela como un ciudadano consciente de sus derechos y proactivo en la reivindicación y defensa de los mismos.

La promoción de derechos y la justicia social se postulan como los dos pilares de las Políticas Sociales (PS de aquí en adelante) de la Argentina, en lugar de la beneficencia y el asistencialismo característico de las PS en la etapa neoliberal. En función de estos pilares se procura construir una nueva institucionalidad en la que el Estado es un interlocutor presente en un proceso de ampliación y profundización de la ciudadanía.

En palabras de la Ministra de Desarrollo Social, Alicia Kichner: “Hablar de derechos ciudadanos no es una mera referencia teórica: Implica el acceso al trabajo, a la educación, a la salud, se vincula también con ingresos dignos, calidad de vida, representación política, participación y libertad para todos” (Ministerio de Desarrollo Social, 2010: 13).

Al parecer el nuevo modelo de PS centrado en la perspectiva de derechos asume a la participación como estrategia de reivindicación y apropiación de derechos. Es posible reconocer claramente que el enfoque de derechos supone, además del reconocimiento y justicialidad de los DESC (Derechos económicos, sociales y culturales), el fortalecimiento de los principales mecanismos de protección de derechos: la administración de justicia, la participación política y el control horizontal.

Para Pautassi (2010), la contribución del enfoque de derechos resulta importante ya que establece el nexo entre las políticas sociales y el conjunto de derechos humanos al identificar las razones principales de la privación y las desigualdades existentes en diversos campos pero también las responsabilidades que le compete al Estado. Esto es, interpela y conmina al Estado a “hacer” en el campo social, pero también en los campos económico y político de modo de asumir un compromiso activo no sólo en la erradicación de la pobreza, sino en el diseño, la implementación y la ejecución de medidas y políticas concretas que promuevan la inclusión social.

## **El enfoque de derechos: tensiones en la construcción de la ciudadanía y de la justicia social**

El problema del enfoque de derecho es que en sí mismo encierra un conjunto de tensiones en relación con los modos de entender la ciudadanía, los derechos, las libertades que se priorizan al momento de la intervención, así como con las concepciones de la justicia que se sostienen a la hora de diseñar e implementar los PS.

Para Dubet (2011) existen en la actualidad dos grandes concepciones de la justicia social: la igualdad de posiciones o lugares y la igualdad de oportunidades. Ambas persiguen los mismos propósitos, buscan reducir la tensión fundamental que existe en las sociedades democráticas entre la afirmación de la igualdad de todos los individuos y las inequidades sociales nacidas de las tradiciones y de la competencia de los intereses en pugna. Sin embargo, esas dos concepciones difieren profundamente y se enfrentan. En materia de políticas sociales y de programas, dar preferencia a una u otra no es indistinto, más allá de las estrategias que se empleen, la diferencia fundamental entre estas dos concepciones de la justicia se vincula con las interpelaciones que plantea a la ciudadanía.

La concepción de la igualdad de posiciones se centra en los lugares que organizan la estructura social, es decir, en el conjunto de posiciones ocupadas por los individuos. Esta representación de la justicia social busca reducir las desigualdades de los ingresos, de las condiciones de vida, del acceso a los servicios, de la seguridad, que se ven asociadas a las diferentes posiciones sociales que ocupan los individuos, altamente dispares en términos de sus calificaciones, de su edad, de su talento, etc. La igualdad de las posiciones busca entonces hacer que las distintas posiciones estén en la estructura social, más próximas las unas de las otras, a costa de que entonces la movilidad social de los individuos no sea ya una prioridad. Se privilegian de este modo los derechos sociales y económicos de los individuos por considerar que son la base de una ciudadanía plena.

La segunda concepción de la justicia se centra en la igualdad de oportunidades: consiste en ofrecer a todos la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de un principio meritocrático. Apunta menos a reducir la inequidad entre las diferentes posiciones sociales que luchar contra las discriminaciones que perturbarían una competencia al término de la cual los individuos, iguales en el punto de partida, ocuparían posiciones jerarquizadas. Con la igualdad de oportunidades, la definición de las inequidades sociales cambia sensiblemente en relación con un modelo de posiciones: aquellas son menos desigualdades de posición que obstáculos que se oponen al desarrollo de una competencia

equitativa. De lo que se trata es de asegurar las condiciones para que cada uno, más allá de las posiciones que ocupa en la estructura social, pueda desarrollar sus capacidades y decidir acerca de lo que es mejor para sí. Por lo tanto, los esfuerzos estarán puestos en redistribuir equitativamente derechos políticos y civiles, lo que asocia esta concepción con la perspectiva liberal de la ciudadanía.

La perspectiva liberal asume la ciudadanía como un status jurídico, esto es, con la posesión formal de derechos políticos, sin considerar la condición social y las posibilidades reales de los sujetos de ejercer tales derechos. La concepción adscriptiva de la ciudadanía de corte liberal define dicha condición en términos del status social del individuo o un grupo a partir de sus derechos y obligaciones: derechos contra el ejercicio arbitrario del poder estatal y obligaciones en relación con las actividades del Estado. La tradición liberal parte del pacto social del que surge el moderno Estado de Derecho, cuya fuente de normatividad la encontramos en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Este instrumento normativo es suscrito por individuos a los que su condición de ciudadanos los hace libres e iguales. La condición de ciudadanos se despliega en los derechos civiles – necesarios para la libertad individual- y los derechos políticos de asociación y voto. Los derechos políticos igualan formalmente a todos los hombres, no pueden vincularse con sus circunstancias particulares, su origen social, su educación, su etnia o religión.

En este marco, Rawls (1978) concibe que el más importante de los bienes primarios y el único que debería asegurarse en la situación originaria del contrato social son las libertades básicas, entendidas como el derecho a la participación, a ocupar un cargo público o a influir en las decisiones políticas. Esto es lo decisivo para Rawls, porque si el procedimiento político es justo, lo demás también. Basta garantizar las reglas del juego para que las asimetrías se resuelvan favorablemente para todos. Aún admitiendo que “(...) los que tienen medios relativamente mayores pueden unirse y excluir a los que tienen menos medios a falta de la garantía del valor equitativo de las libertades ... que la utilidad de nuestras libertades políticas esté mucho más sujeta a nuestra posición social y a nuestro lugar en la distribución de ingresos y riqueza ...” (Rawls, 1990: 74-75), una mayor ampliación del principio equitativo mediante una distribución proporcional de bienes económicos y sociales no resolvería el problema de la equidad, por el contrario, sería un elemento desequilibrador. En realidad, si es necesaria cierta compensación de los desequilibrios y la restitución de la estructura de simetría, tal cual lo ha formulado en el segundo principio de justicia que llama “de la diferencia”, ese máximo beneficio estaría relacionado con las oportunidades de participación, o libertades básicas, y no con los demás bienes primarios.

Una de las críticas que se hacen a la teoría de justicia de Rawls, es que su concepción de las libertades básicas cae en un excesivo formalismo, debido a que la prioridad de las libertades sobre los otros bienes no resultaría admisible en contextos sociales y políticos donde las condiciones materiales de vida impiden un adecuado desarrollo de la subjetividad moral, ética y política. Por lo tanto, desde la perspectiva liberal de Rawls, la justicia puede aparecer como “(...) un lujo que tal vez sólo puedan permitirse quienes han logrado un cierto desarrollo en todas las dimensiones de una sociedad...” (Camps, 1990)

Disentir con Rawls llevaría, entre otras cosas, a invertir el orden de prioridades de los derechos necesarios para la conquista de la ciudadanía. Para la concepción social de la ciudadanía sólo aquel que goza de sus derechos sociales fundamentales estaría habilitado para la participación política.

Son justamente las políticas sociales las que vuelven visible el problema que plantea la desigualdad de un orden social edificado sobre la igualdad. Aunque haya igualdad en la capacidad jurídica, sigue siendo necesario actuar sobre la estructura social para garantizar eficazmente la autonomía individual frente a los límites que impone el entorno social.

Dos rasgos distinguen los derechos sociales: el primero reconoce que el derecho que un individuo tiene al estado de bienestar no se mide por el valor de mercado de dicho individuo; el segundo se vincula con su condición de derechos públicos, aunque sea una persona la que esté disfrutando eventualmente del derecho, el objetivo que se persigue en realidad con él es la mejora de la sociedad.

Con base en estas consideraciones se asume que los derechos políticos no son los esenciales y los únicos que han de garantizarse, sino que son la consecuencia de los derechos sociales fundamentales. Para que los miembros de una sociedad puedan ejercer eficazmente sus derechos civiles y políticos, es necesario que se encuentren libres de la inseguridad y dependencia que impone la extrema pobreza, el hambre, los problemas de salud y la falta de educación y de información.

Las dos perspectivas de la ciudadanía adscriptiva, como vimos, priorizan de manera diferente los derechos que deben ser garantizados para que un Estado, o una política pública sean considerados justos. En este marco, las discusiones que se plantean en torno a la justicia social y las intervenciones del Estado se complejizan y se vuelven conflictivas a la hora de interpretar e implementar medidas concretas para promover la inclusión. Por un lado, la igualdad formal de las oportunidades no parece ser suficiente para resolver las desigualdades en tanto desconozcan las coacciones materiales que operan sobre los sujetos y condicionan sus posibilidades de expresión y autodeterminación. Por otro, las

instituciones del estado de bienestar no pueden evadirse de las críticas centradas en el tipo de subjetividad que se configura en la relación política de la asistencia: “(...) Se ha invertido el argumento político y parece que sobre la aplicación práctica de derechos sociales pesa hoy una duda fundamental: en vez de favorecer la materialización de la ciudadanía eliminando las cargas de la pobreza, mantienen al individuo en una condición subordinada, en la que se limita a participar en un sistema de protecciones sociales” (Procacci, 1999: 33).

Tanto las teorías liberales y las del Estado social presentan importantes limitaciones a la hora de plantear la vinculación entre exclusión-inclusión y los procesos de construcción de ciudadanía. En el enfoque de derechos estas tensiones pretenden ser resueltas mediante una mirada integral, abarcadora de los derechos humanos sustanciales. Este intento aparece en el discurso de las políticas sociales de la actual gestión en la Argentina, que sostiene que el acceso a los derechos “antes que un permiso para ingresar, es una cumplimentación efectiva del derecho de pertenecer a un proyecto nacional inclusivo que contemple a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones y posibilidades” (Ministerio de Desarrollo Social, 2010: 67).

En este discurso se vincula la restitución de derechos tanto con las igualdades de oportunidades, los derechos sociales y la construcción de ciudadanía.

Construir ciudadanía significa trabajar mucho sobre la participación aunque parezca, en el logro del desarrollo humano, un camino más lento. Sin embargo, sirve para lograr cambios absolutamente profundos y positivos (...)

Cuando las necesidades son concebidas como derechos, la democratización de los espacios de participación y toma de decisiones se transforma en una política pública y una invaluable oportunidad para construir prioridades estratégicas de la gestión (Ministerio de Desarrollo Social, 2010: 66).

A nivel discursivo, la participación aparece, en este contexto, como la herramienta para apropiarse, para reclamar y para ejercer el conjunto de derechos que le asisten a los ciudadanos en su condición de tal. Esto plantea a las políticas sociales un gran desafío: asegurar al mismo tiempo y con el mismo énfasis las condiciones materiales, simbólicas y formales para el ejercicio de la participación, evadiéndose tanto de la racionalidad tecnocrática como del paternalismo autoritarista.

### **La participación y las políticas sociales en la Argentina: de la participación comunitaria a la participación ciudadana**

La emergencia y construcción de una de la noción de participación como participación comunitaria puede asociarse a las transformaciones estructurales impuestas a partir de la hegemonía del Neoliberalismo en la década de 1980 y 1990. Estos procesos llevaron a un profundo deterioro en las condiciones laborales y de vida y se expresaron en la profundización de la exclusión social de una creciente masa de población. A nivel simbólico, aparece una fragilización de los vínculos, la desconfianza y la vulnerabilidad.

Las políticas sociales orientadas a la resolución del problema de la exclusión, impulsadas durante fines de los 90 y principios del 2000, se basaron en la asistencia material y la compensación de aquellas características personales que se asumen asociadas a la pobreza: escaso espíritu emprendedor, pasividad, inacción, falta de capacidad para auto-organizarse. En el marco de estas políticas se enfatizará la descentralización y la participación (Clemente y Smulovitz, 2004.) El componente participativo de los programas intenta promover la elevación de la autoestima, como modo de aumentar el capital social y el capital humano, necesario para propender los procesos de empoderamiento de los agentes (Putnam, 2001).

Se observa un pasaje de lo social a lo comunitario, los procesos de construcción de ciudadanía se vinculan, así, con la transferencia de herramientas propiciadoras de prácticas sociales, productivas y culturales que permitan el crecimiento y desarrollo de las organizaciones y los grupos, a fin de afianzar capacidades y competencias personales y socio-comunitarias, sin hacer referencia a las causas más estructurales que ocasionan la pobreza y la exclusión.

Este tipo de participación aparece claramente en el desarrollo de las políticas sociales caracterizadas por incorporar como parte de su ejecución metodologías con uno o más componentes participativos (talleres, foros, consejos, etc.). La práctica de la participación es vista como contraprestación, adquiriendo un sesgo voluntarista y despolitizado (Clemente, 2007). La reproducción de estas condiciones materiales de vida se asegura mediante la participación de los sujetos en un sistema de intercambio, de cooperación, ayuda mutua y de redes clientelares.

De lo que se trata es de que el ciudadano asuma un rol clave en la resolución de sus propios problemas, procurándose por su cuenta los recursos necesarios para tal fin. A partir del cuestionamiento del clientelismo y la pasividad generada por el Estado Benefactor, el Neoliberalismo promueve una estrategia de ciudadanía autogestiva que posiciona al actor social en un lugar de autosuficiencia. El ciudadano se convierte en un “gestor” de sus propias necesidades e intereses.



Pero en años más recientes, surgen otros modos de participación que asumen sentidos e intencionalidades políticas diferentes, inscribiéndose tanto en el contexto de crisis o “metamorfosis” de las democracias contemporáneas como en el de las nuevas orientaciones en materia de políticas públicas.

En los últimos años se hacen oír cada vez más fuerte demandas concretas de mayor participación; emergen nuevas formas de comportamiento ciudadano que dan cuenta del protagonismo y autonomización de los ciudadanos frente a los poderes del Estado, que además de la desconfianza en los representantes y la debilidad de las adhesiones partidarias, ponen de manifiesto formas inéditas de expresión de la ciudadanía: “El desarrollo de las formas de participación de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen es en ese marco uno de los rasgos mayores de la evolución reciente de los regímenes democráticos” (Rosanvallon, 2007: 284).

Tales procesos ponen en clara evidencia que vivimos una etapa de transición del modelo liberal clásico de democracia representativa, basado en la partidocracia, a un modelo “híbrido” que da cabida a diferentes ensayos de democracia participativa mediante la revalorización del rol de la opinión pública y, la formación de consensos sociales. De esta manera, ha ido conformándose lo que se han llamado las “democracias representativas impuras” caracterizadas por la incorporación de mecanismos de democracia semi-directas (referéndum, plesbicitos, audiencias públicas, revocatorias de mandatos, iniciativa popular, etc.) en los sistemas representativos de gobierno, que sin excluir los mecanismos de representación tradicionales, abren nuevas instancias para la expresión de la voluntad popular, fundamentales para la canalización de las nuevas y múltiples demandas emergentes (Abal Medina, 2009: 206).

En este escenario se configura un nuevo modelo de relación Estado-Sociedad en la que el primero, tal como lo observa Santos Souza (2003), se convierte en una organización política más amplia que articula y coordina los distintos intereses, flujos y organizaciones nacidos de la desestatización de la regulación social. De esta manera, el Estado puede estar más directamente comprometido con los criterios de redistribución y por tanto con los criterios de inclusión y exclusión.

Los procesos de democratización del Estado convergen con la democratización de la esfera no estatal, lo que permite reconstruir el espacio público de la deliberación democrática y revitalizar el protagonismo del ciudadano a partir de la idea del co-gobierno como “buen gobierno”. Se trata de una “nueva manera de gobernar, menos jerárquica, donde los actores públicos y privados tomen parte y cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas” (Mayntz, 2000:151).

La participación ciudadana en la definición, ejecución y evaluación de la política pública permite que los verdaderos intereses de la población sean tomados en cuenta, que las decisiones tengan mayor apoyo entre los pobladores, que se pueda reforzar el sentimiento de pertenencia a una comunidad, y que aumenten, de esta manera, sus probabilidades de éxito y sostenibilidad.

Desde la izquierda se ha criticado al Estado de Bienestar por reforzar la pobreza y la dependencia de la ayuda social debido a la acción del estado. La nueva relación Estado-ciudadanía basada en la participación ciudadana, inaugura nuevos sentidos de lo social y lo político. Según Rosanvallón

La refundación de la solidaridad y la redefinición de los derechos implican, en efecto, una mejor articulación entre la práctica de la democracia, es decir la invención de las reglas del vivir juntos y la deliberación sobre la justicia, y la gestión social; invitan también a pensar de otra manera la idea misma de reforma. En lo sucesivo, profundización de la democracia y progreso social debería ir necesariamente a la par (1995: 12).

En el terreno de las políticas sociales el acercamiento a la democracia supuso revalorizar la dimensión política de la participación. Para Canto Chac (2008), nuevos enfoques como el de desarrollo humano y el de la gobernanza vuelven la mirada hacia el aporte que las sociedades pueden hacer a los procesos de construcción de políticas. Esto supone la superación de una visión estratégica de la participación ciudadana, para pasar a situarla en el nivel superior de la democracia. Hablar de los procesos políticos de construcción de políticas implica hablar de los actores sociales, cuya intervención no debe ser vista como mera tecnología de gobierno, sino en tanto ciudadanos, es decir, en tanto portadores de derechos. Para el autor recién mencionado la participación ciudadana en las políticas públicas está en el centro del asunto de la gobernanza –y, por tanto, en el centro de la relación entre gobierno y sociedad– en torno a tres dimensiones básicas: democracia, desarrollo y derechos.

En el escenario de movilidad social, del que dan cuenta los diagnósticos actuales, se registran crecientes y variadas formas de participación que hacen pensar en cierta reconstitución del tejido social lesionado y en la transformación en mito de la pasividad de la ciudadanía (Rosanvallón, 2007). La política pública se asocia aquí a una acción que involucra activamente a los actores sociales y que pone en tensión la concepción “desde arriba” que asume a aquellas como programas de acción gubernamental dirigida hacia un sector de la sociedad o hacia

un espacio geográfico determinados, privilegiando la definición y la intervención estatal y centrandolo en las decisiones en lo técnico, legal y administrativo.

Por el contrario, la concepción “desde abajo” de las políticas públicas, que se configura cuando la sociedad civil se posiciona en un rol protagónico en estos procesos, se origina en la constelación de demandas sociales, y más propiamente en el corazón del conflicto de intereses de los diversos actores. El gobierno actúa en función de las presiones de los diversos grupos sociales en un juego de suma positiva y procesa las demandas en las políticas

Hay que apuntar a la organización social desde la participación. Y eso implica involucrarse en las discusiones de los problemas que atañen al país, a la comunidad, al barrio, ser parte de la toma de decisiones y actuar de manera colectiva, partiendo de propuestas genuinas para abordar los problemas (Ministerio de Desarrollo Social, 2011: 44).

Si bien es cierto que para que este modelo de políticas públicas pueda consolidarse y prosperar debe existir una ciudadanía madura, crítica y empoderada que pueda impulsar y canalizar demandas, a la vez que generar mecanismos de incidencia, el gobierno debe estar dispuesto a ceder espacios de poder, y a garantizar procesos de deliberación pública lo suficientemente amplios que permitan incorporar a las decisiones políticas a aquellos sectores particularmente involucrados.

De ahí que Habermas (1999), entre otros, ha destacado la necesidad de construir e institucionalizar, por vía del derecho, un principio procedimental de legitimación que regule las relaciones y el pacto social, asegurando las condiciones básicas de igualdad y libertad para la participación de todos los ciudadanos en los procesos comunicativos de formación de la voluntad general y en la definición del contenido de las políticas que los afectan.

Para Pautassi, el enfoque de derecho requiere un amplio debate público que permita expresar a la ciudadanía sus demandas en torno a las políticas e instituciones reformadas. Cuando esta instancia de participación ciudadana no se verifica “(...) al estar impregnadas por una retórica vinculada a las garantías de derechos, (las políticas) tienden a confundir el discurso con sus verdaderas lógicas de implementación, que son restrictivas en relación con el contenido de los derechos que dicen garantizar” (2010: 44).

**La participación en las Políticas Sociales del Bicentenario.**

En América Latina, observa Canto Chac (2008), la participación ciudadana tuvo que irse abriendo espacio por los intersticios de las rígidas puertas del autoritarismo, añadiendo a las demandas de democracia y desarrollo la de derechos para la ciudadanía, no sólo en una lógica de racionalización de las políticas públicas, sino de obligaciones del Estado.

Frente a lo anterior, múltiples actores sociales sumaron a la demanda de los derechos humanos, civiles y políticos que los hicieron relevantes en los peores momentos del autoritarismo, los económicos y sociales como reivindicación fundamental en la democracia retornada, cayendo a la vez en cuenta de que éstos ni avanzan gradualmente, como lo supuso Marshall, ni una vez conquistados resultan irreversibles. La reivindicación de los derechos sociales y económicos se convirtió en la posibilidad de fundamentar la transformación de las políticas más allá de las pugnas ideológicas, pero también se cobró conciencia de que a la par de la dimensión práctica de la exigibilidad de garantía de estos derechos, se requiere de mecanismos de influencia en las políticas públicas y que, por tanto, demanda instituciones específicas para la participación.

Los derechos, en tanto atribuciones que poseen todas las personas, deben ser garantizados y facilitados por el Estado a través de sus distintos poderes, servicios y niveles de gobierno, como por las familias, las instituciones y el sector privado, siendo responsables de su concreción. Este deber tiene que expresarse en normativas, instituciones, medidas, estrategias y otras iniciativas en las cuales deben quedar claramente establecidas las responsabilidades que asumen los diferentes actores institucionales y sociales para dar efectividad a esos derechos. (Ministerio de Desarrollo Social, 2011: 44)

En base a las anteriores consideraciones se advierte que la participación es clave en el enfoque de derecho asumido por las actuales políticas públicas en la Argentina, fundamentalmente para comprender el carácter político de las mismas.

La participación resulta una herramienta esencial para desmontar las posturas tecnocráticas del neoliberalismo, quien postula a la participación y a la democracia participativa como una “nueva etiqueta para convalidar y legitimar las transformaciones en proceso”, detrás de la cual se solapa el corrimiento y debilitamiento del Estado, la despolitización de los sectores populares, y el desplazamiento de las cuestiones y decisiones macro y micropolíticas a los organismos de planeación económica (Mejía Quintana, 2006).

Pero también, en el marco de un enfoque de derechos, la participación es condición de posibilidad para la superación de los efectos no previstos del paternalismo del Estado social, al considerar que los beneficiarios de los derechos que se pretenden materializar, se ven limitados en su libertad para configurar autónomamente su vida. Y por ello, en la equiparación anhelada de las condiciones de vida y de las posiciones de poder, las intervenciones “normalizadoras” pueden convertir “la pretendida compensación de daño en renovada discriminación, transformando la garantía de libertad en privación de la libertad” (Habermas, 1999: 257).

En contraposición con esto, una perspectiva basada en derechos nos exige considerar a nuestros beneficiarios como titulares de derechos –y no como simples objetos de protección– que, en su condición de seres humanos, pueden reclamar niveles mínimos de trato, servicio y oportunidad (Ministerio de Desarrollo Social, 2011: 43).

Desde el discurso de las políticas sociales se enfatiza la impronta a favor de la restitución de derechos en el marco de la construcción y profundización de la ciudadanía, y de una repolitización de la relación Estado-Sociedad, tal como se advierte en las expresiones del texto “Políticas Sociales del Bicentenario” que vinculan claramente derechos, con ciudadanía y participación.

No obstante estos supuestos, en el análisis de dicho documento oficial se observa una cuestión conflictiva y contradictoria: en las referencias particulares y concretas a la participación, en lo que hace a la implementación de las políticas, los sentidos que a aquella práctica se asocian no se plasman en una redistribución efectiva del poder y en la emancipación política.

Por un lado, la participación se vincula al fortalecimiento del lazo social, el desarrollo del sentido de comunidad, y la organización de los actores. En este sentido, de manera recurrente se habla de participación popular, participación social, o de la participación comunitaria con significados y sentidos más o menos equivalentes. Se entiende que la participación genera integración y cohesión social

La pluralidad debe garantizar siempre la participación. Sirve para unir y articular, facilita el paso de lo individual a lo colectivo, la construcción de un espacio que incluya a las diversidades,... sin perder de vista los objetivos principales de la gestión. Sostenemos que estas son políticas

sociales de última generación... La práctica social en un proyecto de inclusión, colectivo, con responsabilidades compartidas y asumidas (Ibíd.: 81).

Además por medio de la participación se construye una identidad colectiva que refuerza los sentimientos de pertenencia y de compromiso social

(...) lo que importa es el protagonismo de las comunidades y su participación en procesos en los cuales se crean y comparten percepciones, conocimientos e información, se construyen obras físicas de patrimonio comunitario, proporcionándoles así un sentido de pertenencia. (Ibíd: 86)

La comunidad, a partir de la participación, reflexiona en su identidad colectiva construida con los “*otros*”, en relación al vínculo que intersubjetivamente establecen con el espacio tanto físico como simbólico que este les representa. (Ibíd: 115)

De este modo la participación permite movilizar a los actores sociales en pos de objetivos comunes y organizarse para colaborar con el Estado en la resolución de los problemas que los atraviesan.

Un Estado promotor –no paternalista– concibe la participación y la organización popular, como procesos fundamentales para la construcción de un país inclusivo.

Los cambios estructurales requieren de la constitución de una ciudadanía diferente, comprometida en la solución de los problemas comunes, con espacios para debatir y trabajar en conjunto (Ibíd: 127).

Por otro lado, y también de manera insistente, la participación queda imbricada con la gestión. De este modo la participación es concebida como una instancia necesaria de todo proceso de desarrollo e implementación de los programas sociales, más que del diseño de las políticas públicas. En todo el texto encontramos una sola alusión a la incorporación ó “*inclusión*” de los destinatarios de las políticas en los procesos de su formulación.

Por eso los problemas no están sólo para ser identificados y cuantificados, interesa su desarrollo y cualificación. Sabiendo sobre todo que el rincón

de la pobreza y la miseria no se cubre con tecnología o programas enlatados. Se encara desde la práctica social que nos permite iniciar un proceso donde las voces de los excluidos son incluidas, de tal modo que se constituyan en copartícipes del proceso de planificación de las políticas sociales. Las personas y las comunidades son agentes activos a la hora de determinar las formas y los medios de vida que más valoran (Ibíd: 48).

Más allá de esta cita, no hay ninguna mención, ni descripción de procedimientos y mecanismos que prevean y garanticen la intervención de los actores sociales a los que van orientados los programas sociales, en la definición de las políticas públicas que enmarcan y fundan dichos programas.

Sin embargo, la participación aparece relacionada con las distintas etapas del desarrollo y la implementación de tales programas. Explícitamente, se la vincula con: las acciones de capacitación, la elaboración de un diagnóstico, la identificación de problemas, la priorización de necesidades, la organización comunitaria para la co-gestión de los recursos, articulación de actores, hasta la toma de decisiones.

(...) privilegiamos la participación de todos y todas en la construcción colectiva del conocimiento y la intervención sobre la realidad. Buscamos que las decisiones que se tomen representen los intereses y valoraciones de la mayoría, que se generen experiencias de participación e intervención, en tanto motor de organización social, porque cuando la gente se siente parte, se involucra, se abre al diálogo y construye con los otros un mejor barrio, una mejor comuna, un mejor municipio, un mejor lugar para todos (Ibíd: 69 y 70).

La idea de la co-gestión recorre de manera transversal el discurso de las políticas sociales "(...) porque todos juntos, pueblo y Gobierno deciden un país como un emprendimiento conjunto. No se puede ser simple espectador, un país que crece necesita activa participación" (Ibíd.: 36).

En este marco, se pretende que la participación sea el principal sostén en la gestión e implementación de los programas. "Así, se pretende promover el protagonismo ciudadano; instalar y desarrollar capacidades de promoción socio-comunitaria; generar procesos colectivos y gestionar proyectos participativos; promover el desarrollo de redes sociales,

fortalecer las ya existentes; y favorecer el acceso de la población a los programas y planes sociales” (Ibíd: 89).

De esta manera se visualiza a la participación con un valor estratégico vinculado al desarrollo de las capacidades individuales y comunitarias que potencian los procesos en los que “(...) los actores proponen y se comprometen con la gestión de soluciones para sus problemas comunitarios” (Ibíd: 118).

La concepción de la gestión está puesta en la participación directa de la comunidad para definir “(...) las problemáticas sociales de sus comunidades y los caminos de resolución de las mismas en base a las particulares características sociales y culturales” (Ibíd: 145).

Se observa, pues, que la participación sigue siendo, en continuidad con épocas anteriores, un instrumento de los programas para garantizar su eficacia, al permitir un mejor conocimiento del contexto, mejor definición de los problemas y manejo más eficiente de los recursos.

Al mismo tiempo, la toma de decisiones se abre sobre cuestiones territoriales, y se construye sobre una mirada restringida de la realidad, enfocada sobre problemáticas concretas relacionadas, en la mayoría de los casos, con las condiciones de reproducción material de la vida. Si bien desde el discurso se sostiene que de este modo “se impulsa una innovadora construcción en la agenda local de la política social” (Ibíd: 114), que permite establecer prioridades estratégicas de desarrollo territorial, estas instancias de participación no involucran la posibilidad de puesta en cuestión, de confrontación, o de posicionamientos alternativos al modelo hegemónico de gestión de la cuestión social.

En términos del valor simbólico, el discurso de las políticas asume que las instancias de participación permiten a los actores “(...) visualizarse e incluirse en las actividades y acciones colectivas que tienden al mejoramiento de la calidad de vida de sus comunidades y al desarrollo local de las mismas”. Lo que facilita “... la toma de conciencia de la comunidad con respecto a derechos, saberes y capacidades” (Ibíd: 110)

No obstante, teniendo en cuenta los tres niveles, el de las políticas, el de los programas y el de los proyectos, lo que se evidencia es que la participación se vincula con el último nivel. Se orienta a la organización, la articulación y la inclusión de los actores sociales pero dentro de los límites marcados por las políticas y los programas ya instituidos.



**En conclusión**

Las políticas sociales en la Argentina basadas en el enfoque de derecho no plantean significativas rupturas con períodos anteriores, debido a que la relación política que se configura con los destinatarios y su interpelación como ciudadanos, aún siendo reconocidos titulares de derechos, es restringida y disciplinadora. Tal como Habermas lo ha advertido, la colonización del mundo de la vida –por parte de la racionalidad instrumental– supone la constricción de los espacios de deliberación e intervención públicos y la cooptación de formas sustantivas de interacción social a partir de la racionalidad del sistema. De este modo, la posibilidad de construir y ejercer una ciudadanía activa y autónoma, se ve condicionada por las limitaciones a las oportunidades de asumir roles de decisión e incidencia por parte de los actores sociales impuestas, tanto por los procesos de racionalización moderna del aparato estatal, como por las formas de relacionamiento y posicionamiento que se despliegan en los actuales escenarios sociales. Estas limitaciones resultan mucho más complejas cuando los sujetos se hallan inmersos en una relación de asistencia.

Habermas plantea en este marco la necesidad de revisar el concepto marxista de emancipación, entendiéndolo como conciencia crítica, autodeterminación y autonomía, y vinculándolo, no sólo con aumento de las fuerzas productivas y extensión del poder de disposición técnica, sino, fundamentalmente, con dimensiones que se estructuran en los ámbitos institucionales y simbólicos, fundamentalmente en el campo de la acción política, y que permiten configurar prácticas influyentes sobre la voluntad política y las resoluciones vinculantes.

Habermas (1994) apunta que, liberado de las fuerzas de naturaleza, el hombre no advierte de las nuevas formas de dominación por ser tan sutiles como la que conduce a la despolitización de las masas o la inclusión disciplinada. Formas de coacción que impiden sistemáticamente una discusión racional sobre cuestiones políticas de fondo.

Pero para este autor los derechos subjetivos requieren para realizarse del ejercicio de la autonomía política, debido a que tales derechos “(...) que garantizan la posibilidad de una vida autónoma no pueden ser formulados adecuadamente si antes los afectados no participan por sí mismos en discusiones públicas sobre los fundamentos de los aspectos más relevantes para el tratamiento igual y desigual de los casos típicos...” (Habermas, 1999: 258)

El enfoque de derecho, además de materializar los derechos económicos, sociales y culturales debe avanzar en la institucionalización de la participación genuina. Para Habermas el estatus de ciudadano democrático dotado de competencias para

elaborar leyes sólo se puede fundar con la ayuda del derecho coercitivo, “(...) no hay ningún derecho sin libertades subjetivas de acción reclamables jurídicamente que garanticen la autonomía privada de las personas jurídicas individuales; y no hay ningún derecho legítimo sin la legislación democrática común de ciudadanos legitimados para participar como libres e iguales en dicho proceso” (2000: 70).

En este sentido, para Habermas (1998) la participación política dirigida por intereses emancipatorios se orienta a tratar de poner sobre la mesa temas cuya relevancia afecta a la sociedad global, definir problemas y hacer contribuciones, introducir cambios en los criterios de formación de la voluntad política y presionar sobre los parlamentos y los gobiernos a favor de determinadas políticas. Pero a la vez, trata de generar contra-espacios públicos y contra-instituciones, fijar nuevas identidades y modos expresivos, normativos y comunicativos de acción social que transforman la cultura.

Las políticas sociales en la Argentina distan mucho aún de acercarse a este ideal.

### **Bibliografía**

- ABAL MEDINA, J. (comp.) (2009) *Participación y control ciudadanos*. Buenos Aires: Prometeo.
- CAMPS, V. (1990) “Prólogo”, en: Rawls, J. *Sobre las libertades*. Barcelona: Paidós/ICE.
- CANTO CHAC, M (2008) “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”. *Política y Cultura* N° 30, pp. 9-37.
- CLEMENTE, A. y SMULOVITZ, C. (coord.) (2004) *Descentralización, políticas sociales y participación en Argentina*. Buenos Aires: IIED.
- CLEMENTE, A. (2007) “Participación en las políticas sociales y cuestión social: revisión de enfoques y conceptos”, en: Clemente, A.; Fleury, S.; Garreton, M.; Huergo, J.; Uranga, W. y Zibechi, R., *Políticas sociales de desarrollo y ciudadanía. Reflexiones desde el sur latinoamericano*. Buenos Aires: UNDP-Ministerio de Desarrollo Social.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2003) *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Buenos Aires: CLACSO.
- DUBET, F. (2011) *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- FREIRE, P. (2005) *La educación como práctica de la libertad*. México: Siglo XXI Editores.
- FREIRE, P. (2002) *Educación y cambio*. 5ta. Ed. Buenos Aires: Galerna-Búsqueda de Ayllu.
- HABERMAS, J. (1994) *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. México: Gustavo Gili
- \_\_\_\_\_ (1998) *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Valladolid: Trotta.
- \_\_\_\_\_ (1999) *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós.
- MARSHALL, T. y BOTTOMORE, T. (1998) *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires: Losada.
- MAYNTZ, R. (2000) “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 21, Caracas.
- MEJÍA QUINTANA, O. (2005) “Cultura y valores democráticos en América Latina. Una reflexión desde la filosofía política”, en: Oraison, M. (coord.), *Globalización, educación y ciudadanía*. Barcelona: Octaedro-OEI.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2010) *Políticas Sociales del Bicentenario. Modelo Nacional y Popular*. Tomo I. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina.
- PAUTASSI, L. (org.) (2010). *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- PROCACCI, G. (1999) “Ciudadanos pobres. La ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar”, en: García, S y Lukes, S. (comps.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI.
- PUTNAM, R. (2001) “La comunidad próspera. El capital social y la vida pública”. *Zona Abierta* N° 94/95. Madrid.
- RAWLS, J. (1978) *Teoría de la justicia*. Madrid: F.C.E..
- \_\_\_\_\_ (1990) *Sobre las libertades*. Barcelona: Paidós/ICE.
- ROSANVALLON, P. (1995) *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- \_\_\_\_\_ (2007) *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.

# Poder, autonomía y participación ciudadana en el marco de la gestión de políticas públicas

*María del Socorro Foio*

## Introducción

El presente artículo busca contribuir a los modos posibles de realizar lecturas sobre los espacios participativos instituidos en la gestión de las políticas públicas. Nuestro supuesto es la existencia de la tensión entre una gestión que contemple lo contextualmente situado, la singularidad, y que entonces refiere a una concepción democrática abierta a la construcción de nuevos significados, y una gestión que no lo contempla, y es por tanto autoritaria como concepción al imponer los significados de manera heterónoma.

Hemos recurrido, a tal efecto, al análisis de publicaciones sobre diversas experiencias institucionalizadas de participación en el diseño, ejecución y/o evaluación de políticas públicas en América latina y el Caribe realizadas entre 1992 y 2004, que permiten explicitar –a través del discurso que se produce en los ámbitos académicos y las organizaciones civiles de investigación y desarrollo– qué referencias otorga la sociedad acerca de cómo pensar la participación en tanto realidad de la gestión de dichas políticas.<sup>1</sup>

En cuanto al planteo conceptual del problema, partimos de la idea de Barcellona sobre el mundo globalizado que configura un escenario donde “la dialéctica de la historia, el carácter cualitativo de los hechos socioculturales” se volvieron peligrosos haciendo necesario “despolitizar el conflicto mediante (...) nuevas modalidades de planificación del actuar individual y colectivo” (1992: 28).<sup>2</sup> La noción de integración social basada en el principio “de obligación

---

1 Foio, M. (2015) Desarrollo de un modelo de análisis de la construcción de realidad(es) en espacios participativos instituidos por las políticas públicas en países de América latina y el Caribe (paper).

2 Esto especialmente, teniendo en cuenta los planteos de Maffesoli (2009) con el surgimiento de comunidades postsociales –tal el caso de las nuevas formas de socialidad– en las que se eludiría la dimensión política, oculta bajo el predominio de lo empático por sobre la noción de conflicto.

moral surgida de la pertenencia a la especie humana y en la cual los individuos conquistan la libertad en su asociación y por medio de ella” (Bilbeny, 2002: 32) es reemplazada por una racionalidad utilitaria buscando equilibrios que reviertan los desajustes provocados por el modelo. Fundamentalmente, considerando la pérdida de cohesión resultante del fin de la sociedad salarial y el estado de bienestar (Castel, 1997).

En las últimas décadas del siglo XX, en países periféricos con respecto a la centralidad que representa los Estados Unidos (como es el caso de las naciones de nuestra región), la tensión estado democrático-capitalismo se ha visualizado en la crisis de las democracias representativas y la gobernabilidad y en el incremento de la desigualdad.<sup>3</sup>

Los parámetros vigentes de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio y el Banco Interamericano de Desarrollo contribuyeron a la construcción del discurso hegemónico sobre un mundo único, mercantilizado, que fue debilitando las funciones distributivas de los Estados latinoamericanos y caribeños al favorecer, a cambio, las de representación de intereses transnacionales. A la vez se propulsó el fortalecimiento de la sociedad civil asociado con prácticas participativas -tal el caso de los ámbitos de intervención de los destinatarios de una política pública en la gestión de la misma-; formas que, en los hechos, han generado situaciones favorecedoras de la conquista de los derechos ciudadanos y también otras que resultan contrarias a los mismos (Heras Monner Sans, 2009).

En sus observaciones sobre diversos espacios de participación ciudadana en países latinoamericanos, Amadeo y Caputo advirtieron que las condiciones para lograr una mejora distributiva en la sociedad entran en confrontación con las estructuras y relaciones de poder así como con los procesos de legitimación social de los actores, configurando de esa manera “un sistema de reglas que restringe o acrecienta las posibilidades para la integración social” (2006: 20). Por nuestra parte, en diferentes estudios sobre experiencias desarrolladas en la región durante el mencionado período histórico pudimos notar que ciertas prácticas participativas en la gestión de políticas públicas instituidas por el nuevo patrón socio-político tienden a naturalizar la desigualdad en la distribución de la riqueza y los recursos.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Acá se podría considerar también el planteo de Lindenboim (2012) sobre la forma de manifestarse en ese período histórico la tensión entre la naturaleza desigualadora del capitalismo y la vocación de los pueblos de América latina y el Caribe hacia una sociedad democrática e igualitaria -más allá de las políticas redistributivas que pudiesen promover los gobiernos de la región-, y la consiguiente necesidad de formular e implementar una estrategia para superar la dependencia estructural de las condiciones internacionales, reconociendo el carácter circunstancial de las mismas.

<sup>4</sup> Pérez Rubio y Foio, 2009; Foio y Pérez Rubio, 2009; 2011; 2012a; 2012b; Foio, 2009; Almirón,

En lo que respecta a la gestión estatal, con el inicio del nuevo siglo varios países retomaron las prácticas del Estado social en un camino alternativo al modo económico-político dominante, condicionado por la crisis del capitalismo financiarizado global (Foio, 2014). El posicionamiento de la región se va perfilando en rechazo a las doctrinas de libre comercio desregulacionista y en la certeza de constituir una masa crítica que permita gravitar políticamente en el escenario global sin subordinarse a las agencias que pretenden controlar a las naciones en base a los principios neoliberales.

Esa búsqueda de mayores niveles de autonomía ha implicado tener que procurar recursos para la intervención estatal en la reactivación económica, medida que es articulada con la incentivación de la politización popular expresada en instancias de movilización y participación ciudadana (Toer, Martínez Sameck, Agilda *et al.*, 2012). Fleury advierte que en este momento es imperiosa la necesidad de pensar cómo el Estado en la mediación de los conflictos distributivos puede evitar correr el riesgo de “disciplinar o cooptar el movimiento molecular que densifica la esfera pública” (2008: 23). Esto se debe a que en ciertas condiciones la participación puede operar como una herramienta más de legitimación de intereses hegemónicos. Es decir que no todas las experiencias se orientarán a promover cambios en la distribución de poder o a incluir efectivamente a los sectores marginados o excluidos; por el contrario, en contextos de emergencia o crisis social, la participación puede constituir un método para disciplinar, más que una propuesta de construcción cultural a largo plazo.

Si, en cambio, se trata de procesos con mayor incidencia de los sectores populares el ámbito participativo actuará para definir y consensuar visiones y estrategias propias desde una perspectiva transformadora, abonará a un sistema de pensamiento y coordinación de acciones que cuestione la capacidad del orden hegemónico para garantizar la igualdad social y llevará a plantear alternativas que favorezcan la inclusión y la construcción de ciudadanía (Matellanes, 1999).

En nuestra perspectiva consideramos a los espacios participativos como ámbitos de encuentro y negociación de intereses, visiones y poder<sup>5</sup>, donde las relaciones de los participantes crean comunicaciones articuladas por un patrón que resulta de esa relación, en un proceso recursivo. Nos referimos a la red de acciones interconectadas –en tanto contexto lógico de acciones sociales demarcado con respecto a un ambiente de acciones de índole diversa– que constituye el sistema

---

Gómez, Ortiz *et al.*, 2011; Pérez Rubio y Oraison (coords.), 2013.

5 Ver: Amadeo y Caputo (2006).

social conformado en el espacio participativo, orientándose por el sentido del poder como medio de comunicación simbólica generalizada del campo político.

### **Las relaciones de poder y el aprendizaje en las organizaciones sociales**

El poder es una faceta constituyente de las organizaciones; está distribuido en ellas de diversas maneras, creándose o destruyéndose, ampliándose o disminuyendo. En función de la posición ocupada en la trama de relaciones cada actor podrá influir en distinta medida sobre los demás (Schlemenson, 1998). Esa posición no es estática ni predeterminada sino que está sujeta a las contingencias de la comunicación; es decir, se construye socialmente.

La complejidad de las organizaciones da cuenta que cualquier cambio del sistema psíquico en los sujetos intervinientes va a desencadenar un cambio en el sistema social y viceversa. Desde el momento en que los seres humanos interpretamos en la conciencia las comunicaciones (sociales) ellas pasan a formar parte de la autopoiesis de nuestra psique. Es esta construcción subjetiva que opera en el entorno la que asegura la indeterminación de todo sistema social y explica la diferencia y variedad en su interior.

Esto hace que el modo propio de actividad de los sistemas sociales repose en las comunicaciones de retroalimentación; mediante las mismas la información sobre las acciones en curso nutre a su vez al sistema, permitiéndole cambiar sus comportamientos. No existe, por lo tanto, una linealidad entendida como una cadena reactiva de sucesos. En el sistema operan distintos momentos de recursividad entre elementos que se implican, superponen, y superan: un momento de percepción y registro del entorno en un esfuerzo por controlarlo (adaptación); el cuestionamiento comparativo con las normas con la emergencia del conflicto entre las normas existentes y la necesidad de la gestión inmediata de un problema; y la propuesta y diseño de estrategias de cambio por medio de la transformación de las estructuras para que puedan responder de mejor manera a los cambios en el entorno (López Yáñez, 2005). En este caso ocurre una retroalimentación de la retroalimentación (o aprendizaje) consistente en cuestionar si las normas de operación son las adecuadas y -solo después de esto- iniciar la acción apropiada.

López Yáñez (2003) destaca la función reguladora de la comunicación en las organizaciones y afirma que el poder existente en las mismas las lleva a seguir una suerte de guión que es escrito socialmente a lo largo de su propia historia y que entrelaza, une y da coherencia a la acción. Los miembros respetan ese guión pero interpretándolo.

Según Luhmann (2006), el problema del orden social se manifiesta en una tensión que configura y posiciona al sujeto en uno u otro lado de la diferencia inclusión/exclusión, es decir, desde posiciones heterónomas, desarticuladas que se sostienen en la naturalización del orden social, hacia posiciones más críticas, autónomas, organizadas y contra-hegemónicas. Desde esta perspectiva, la posibilidad de que tal transición ocurra estará asociada con prácticas de participación genuina.

De acuerdo con el enfoque luhmanniano, en los sistemas sociales funcionan programas para sancionar y estabilizar sentidos a manera de regímenes de práctica que organizan mundos. El mismo sistema actúa como un espejo en el que la imagen de lo que somos nos es devuelta por la forma en que los otros sujetos nos tratan y la permeabilidad para franquearnos el ingreso, o no, para continuar incluidos en la reproducción infinita de lo social, es decir de las comunicaciones (Luhmann, 2006).

Pero la reproducción de sentido no es una cadena infinita, según señala Heras (2011) al hacer notar la cuota de incertidumbre ligada a posibilidades presentes tanto en el tejido social como en las psiques de los sujetos, producto de la oposición constante entre signos y símbolos que intervienen en la cristalización de tendencias ideológicas, materiales, organizativas, estéticas. Sobre el discurso instituido operará una actividad individual y social de interrogación permanente, como aquella que Castoriadis considera en su definición del concepto de autonomía, la que abrirá diversas opciones para continuar creando posibilidades diferentes y hasta opuestas a las heredadas.

La práctica efectiva de autonomía individual y colectiva requiere construir una organización que aprende y en la que se gestiona el conocimiento con vistas a ese cometido; por ello toda declaración favorable a la toma de decisiones de manera autónoma será meramente formal si no se concreta en acciones que favorezcan procesos de autoconciencia y autogestión haciendo que los actores sean capaces de conocer las propias posibilidades y definir los medios para alcanzarlas.

Un aspecto crucial para la emergencia del proyecto de autonomía es el liderazgo compartido al favorecer la capacidad de reflexión propia en los actores (Gore, 2009; López Yáñez, 2003). En un espacio participativo se espera que la disposición organizacional del poder atienda a una construcción horizontal de instancias de diálogo en busca de caminos de acción viables para la situación que le toca resolver, en una tendencia a abandonar lo reactivo por lo proactivo que es precisamente una cualidad de liderazgo (López Yáñez, 2007)



Los marcos establecidos para la actuación en los espacios de participación instituidos por las políticas públicas están en tensión con el ejercicio de la autonomía por parte de los sujetos convocados en la gestión de las mismas. Por medio de sus organismos el Estado ejerce una influencia directa sobre ese espacio; conforme a su nivel de burocratización la respuesta al cambio del entorno será más o menos lenta, torpe, fuera de tiempo y forma.

Con vista a la comprensión de la naturaleza de aquella tensión consideramos importante hacer mención a la noción de significaciones imaginarias sociales propuesta por Castoriadis (1996; 2006a; 2007), en tanto significados básicos presentes en el régimen de práctica de una colectividad que, al fijar los límites a la producción de sentido, estructuran un modo propio de ser lo social.

La institución y las significaciones imaginarias que ella expresa no pueden existir si no se conservan gracias al poder, el cual aparece ante todo como infra-poder radical implícito. Este no es ni localizable, ni formalizable, pues pone de relieve el imaginario instituyente y se relaciona con lo posible –eso que todavía no es pero será–, otorgando a los sujetos intervinientes el medio de participar en la constitución o la preservación de una organización que prolongará el sentido establecido. (Castoriadis, 1995)

Al lado, o por encima, de aquel infra-poder hay en las organizaciones un poder explícito, derivado de la necesidad de instancias formalmente instituidas sobre la base de la posibilidad de tomar decisiones autorizadas sobre lo que corresponde definir y hacer en la gestión organizacional. Este poder es el garante instituido del monopolio de las significaciones legítimas y se funda en la necesidad de la decisión sobre eso que queda por hacer y por no hacer en el marco de los fines colectivos manifiestos. (Castoriadis, 2006b)

En términos de Foucault el poder es entendido como una modalidad de las relaciones sociales en la organización que adopta la forma de red y discurso que atraviesa todo el cuerpo social (Mires, 1994). Castells considera que “el proceso de comunicación influye decisivamente en la forma de construir y desafiar las relaciones de poder en todos los campos de las prácticas sociales, incluida la práctica política” (2009: 24).

Para Luhmann, el poder es un medio simbólicamente generalizado de comunicación, constituyendo un mecanismo que se utiliza para conseguir la aceptación de las selecciones definidas por el poderoso para las alternativas del subordinado. En el sistema social, las operaciones de codificación para definir qué producen comunicativamente los actores y objetos del entorno son posibles dentro de un determinado presupuesto (representación de las necesidades del

entorno) en el que se produce la comunicación, fuera del cual los programas carecen de sentido. En relación con el código del poder, afirma Luhmann (1995: 53 y ss.):

[En el mismo] está incluida la simbolización de las fuentes del poder, de las limitaciones sobre el poder, etc. (53). (...) [Entonces] el código puede sobrevivir a los cambios de temas<sup>6</sup> y puede estabilizarse... (dependiendo esto) solamente de las condiciones del código (55). (...) Ello confiere un potencial mayor para la negación dentro del código del poder, hasta que, finalmente, la tematización del código incluso permite a este último aparecer como contingente y como capaz de ser diferente de como es. Los problemas que esto origina deben ser incluidos en el código del poder a través de nuevas posibilidades para la negación (78).

Siguiendo a Guattari, Heras (2011) refiere a transformaciones permanentes micro-políticas, moleculares, resultado de los deseos que se resisten a unificarse en una unidad ideal que represente y mediatice la multiplicidad de intereses.<sup>7</sup>

Relacionado con la noción de poder explícito, Castoriadis distingue entre lo político y la política. Lo político es lo que corresponde al poder explícito en la organización (los modos de acceso a él, la manera apropiada de gestionarlo). En cambio la política consiste en el ejercicio del poder instituyente y su explicación reflexiva mediante un proyecto de autonomía individual y colectiva, en una actividad lúcida conjunta concerniente a la institución social de normas y prácticas deseables, participables y compartibles. A esta forma de auto-creación colectiva y explícita de instituciones sociales pertenece la democracia, donde ninguna posición está determinada o garantizada de partida.

En el marco de su concepción de la política, Castoriadis plantea las alternativas a los posicionamientos del sujeto en los colectivos sociales: la autonomía y la heteronomía.

Empecemos por la heteronomía, principio que entraña la sumisión a normas y prácticas que son obedecidas sin haberlas creado. La imaginación radical – propia del sujeto individual o colectivo– se encuentra clausurada, adquiriendo un carácter de conformidad y de repetición. La institución se erige en frontera

<sup>6</sup> Se refiere a los programas o criterios que señalan las condiciones en las que es posible asignar los valores del código al acontecimiento comunicativo.

<sup>7</sup> En una línea similar, García Raggio (2008) advierte sobre la existencia de puntos de resistencia en la red de poder, de donde podrían emerger transformaciones radicales cuyo destino es la autonomía.

mediante las significaciones plasmadas en la cultura de una organización social endógena, donde lo otro, lo ajeno –la alteridad– se constituye como ausencia de sentido (Miranda Redondo, 2010).

Pero, en el concepto de alteridad la ausencia de sentido entra en tensión con la emergencia de lo nuevo. Es decir que frente a la repetición que promete el estado de clausura, los miembros de una organización pueden asumir la apertura ante la alteridad como sentido.<sup>8</sup> Ello implica aceptar que la realidad –como autoconstrucción social– es del orden de la irrupción de la alteridad que admite una ruptura radical, o sea que esa realidad conlleva la posibilidad de su destrucción como sentido (Miranda Redondo, 2010).

Sin esa creación/destrucción de formas, no habría tiempo o, mejor dicho, no habría nada, ya que ninguna forma podría haber emergido. El tiempo imaginario, poético, está constituido de manera no separable por las significaciones socialmente instituidas (Castoriadis, 1993). Y si el tiempo es la emergencia de la alteridad, el espacio es el acompañante necesario. Así, Castoriadis concebirá al espacio efectivo para un sujeto individual o social como una dimensión imaginaria o poética, no reducible a lo homogéneo, a la repetición.

La presión de lo instituyente podrá dar cuenta de la alteridad negada u ocultada al asumir la auto-creación de la forma que adquiere la apertura de la clausura, y cuya condición de emergencia es compatible con la institución de la autonomía (Miranda Redondo, 2010). Por eso, la autonomía es para Castoriadis la otra posibilidad para el posicionamiento del sujeto socializado, que surge cuando éste es capaz de reflexionar y cuestionar sobre los fundamentos de sus significaciones. Y en la organización social, la autonomía será posible cuando los significados adheridos a ella pueden ser pensados, vivenciados, ordenados y resignificados en el tejido de relaciones simbólicas producidas en la práctica colectiva.

Como dimensiones inseparables del conocer y el actuar humano, autonomía y heteronomía se encuentran en permanente tensión. La institución social, en gran parte, puede crear un obstáculo infranqueable a la aspiración liberadora (Castoriadis, 2006b). En las organizaciones, la institución heterónoma –en el discurso de los dirigentes y por la coacción de la norma impuesta– tiende a sustituir el imaginario de quienes forman parte de ella por el suyo propio. Los procesos identificatorios que conforman la cultura de la organización resultan de la presentación de la institución social al margen de la alteridad/alteración

---

8 Ver también Arendt (1996), donde sostiene que todo lo humano reside en la facultad inherente a la acción recordando que el movimiento de los seres humanos entre el nacimiento y la muerte se asemeja a una desviación de la ley natural del movimiento cíclico.

que supone todo devenir. Pero, si admitimos que las estructuras cognitivas de la organización se construyen socialmente –muchas veces de modo deliberado, y otras veces de manera espontánea– sería posible que los colectivos puedan asumir la alteridad como sentido en su permanente radicalidad.

El conocimiento organizativo funciona grupalmente como una matriz estructurante de las percepciones y –a la vez– generadora de acciones; es decir que los significados, las normas y los valores son condición y resultado del aprendizaje organizacional. Se trata de un proceso, a veces adaptativo y otras transformador, por el cual las organizaciones auto-producen cierta estabilidad en sus funciones y estructuras mediante sucesivas modificaciones y alteraciones, resultante –como dijimos– de las comunicaciones de retroalimentación.

El papel del aprendizaje organizacional en la construcción de autonomía es analizado en los enfoques sociológicos centrados en el cambio y la complejidad organizacional. En primer lugar, la organización es pensada como una configuración de esfuerzos cooperativos para realizar fines, enmarcada por políticas que son la expresión abstracta de conductas organizativas deseadas. En ella, la articulación de proyectos particulares hacia un punto común muestra la decisión de focalizar los impulsos para alcanzar resultados beneficiosos para el mayor número de involucrados.

Como ya indicamos, la condición de emergencia de lo nuevo como alteridad es compatible con la institución de la autonomía. Esto ocurre en el momento de diálogo entre fronteras internas; ahí, el conflicto aparece como instituyente generándose la posibilidad de construir significados. Ello implica aprender nuevas formas de interrelación erigidas a partir del tránsito por los bordes de los vínculos entre distintos sectores involucrados.

La promoción de la iniciativa y la creatividad y de la posibilidad de compartir y usar el conocimiento desarrollará una visión del futuro y la percepción colectiva de qué es importante y por qué, lo cual genera formas organizacionales para avanzar hacia una organización que aprende. De tal modo, se enfatizan las habilidades de análisis, la comunicación y la solución de conflictos, y se torna necesario implementar dispositivos que favorezcan la problematización de las dificultades para que el colectivo pueda asumir el contexto como texto de su acción (Kaplun, 2007).<sup>9</sup> En síntesis, entendemos al aprendizaje organizacional

<sup>9</sup> Según afirma Gore, en las organizaciones los cambios de las estructuras y de las prácticas están siempre ligados a un aprendizaje colectivo: “Es posible ver cómo el cambio organizativo resulta de la convergencia de redes sociales trabajando a través de sus fronteras y no a través de la suma de los aprendizajes individuales” (Gore, 2009: 14).

como el “(...) proceso interno (de un colectivo social)... a través del cual se crea conocimiento sobre las relaciones entre las acciones y sus resultados, así como los efectos del ambiente en la organización” (Gore y Dunlap, 1988: 105).

Para concluir este punto nos parece pertinente considerar la mención de Perlo sobre la contradicción presente en la noción de aprendizaje organizacional. Así, en tanto organizar supone reducir la variedad, anticipar posibles relaciones o acontecimientos, establecer soluciones, aprender presume crear alternativas de acción frente a las contingencias, incrementando la variedad. Esta oposición hace necesario lograr un balance entre ambos, porque su desequilibrio produciría el “entumecimiento de la estructura organizacional e imposibilidad de desarrollo y cambio”. Y prosigue: “El aprendizaje organizacional debe considerar tanto conductas basadas en rutinas como conductas disruptivas de éstas, para responder adaptativa y creativamente a su contexto” (Perlo, 2006: 147).

### **Espacios de participación ciudadana: ¿fortalecimiento de la democracia o consolidación del orden dominante?**

Despejar este interrogante demanda anticipar nuestro posicionamiento sobre la política, que halla su expresión en la definición de Alvarado Salgado (2013) sobre la misma como un ejercicio innegociable que parte de lo individual, se manifiesta en la conciencia de la necesidad de participar con otros en la creación de mejores condiciones para todos y se realiza mediante discursos y acciones colectivas que transformen las creencias, relaciones y prácticas sociales que afectan al bienestar común, debatiendo y cambiando los ejercicios de poder que se dan en ellas.

La cuestión de cómo incorporar activamente a la ciudadanía en las decisiones y acciones gubernamentales forma parte de los contenidos discursivos de las políticas públicas y de la legislación en la que se sustentan. Pero no siempre se advierten coincidencias entre los preceptos sobre la participación de la ciudadanía definidos en las políticas y las actividades efectivamente desarrolladas en la gestión de las mismas.

Así, en ciertos programas o proyectos los ciudadanos son concebidos e incorporados exclusivamente como beneficiarios y, si las circunstancias lo exigieran, se improvisarían –ante la falta de diseño– formas e instrumentos de participación. Formas que por lo general serían poco incluyentes en el sentido de considerar la desigualdad social, e instrumentos que no mostrarían efectividad para transformar los procesos decisorios para hacerlos más eficaces y democráticos.

Nosotros sostenemos que los espacios de participación y monitoreo de

la implementación de los programas y proyectos debieran ser ámbitos de construcción democrática. Es decir, que reviertan modelos de planificación central que, al obedecer solo a la lógica de sus autores, operan bajo formas asimétricas evidenciadas por la pasividad con la cual son postulados, seleccionados y luego beneficiados los destinatarios de las políticas públicas, sin probabilidad alguna de ejercer conductas proactivas –aspectos, estos, que están lejos de poder promover la creación de ciudadanía democrática a la que se aspira–.

Esta meta sólo se puede alcanzar mediante el desarrollo de mecanismos de coordinación, no sólo entre sectores de efectores de política pública sino también y fundamentalmente incorporando en el diseño de esa política a los destinatarios en su condición de derechohabientes (Feijoó, 2006).

En tanto lugar de encuentro entre organismos estatales y movimientos, asociaciones y organizaciones sociales que representan intereses y expresan demandas de los ciudadanos, los espacios participativos generan un proceso de interacción social entre actores con poder explícito (formal) y los que carecen de él. Aquel cambio en los ejercicios de poder implica para el Estado –en las instancias de formulación, definición, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas– fortalecer la capacidad instituyente (autónoma) de los sujetos involucrados en los objetivos de esa política.

Autores como Subirats (1989), Ballart (1992), Repetto (2001) y Piñango (2003) coinciden en definir a la política pública como el conjunto de actividades específicas de transformación y combinación de recursos normativos, financieros y tecnológicos realizadas por el gobierno actuando directamente o a través de agentes, y dirigidas a influir sobre la vida de los ciudadanos (atender problemas, controlar comportamientos, satisfacer demandas) con el fin de lograr impactos sociales, políticos y económicos.

Las experiencias que hemos examinado nos situaron en un contexto de gestión de políticas destinadas a la provisión de infraestructura, vivienda y servicios sociales básicos, la lucha contra la pobreza, la generación de empleos o el fortalecimiento de la ciudadanía y la democracia.<sup>10</sup> El común de esas políticas es que prevén

10 Las unidades de observación han sido algunas prácticas de participación convocadas para la gestión de políticas públicas que transcurren entre 1992 y 2014 en doce países de Latinoamérica y el Caribe. Ellas son: Argentina: Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Política de Vivienda de la provincia de Córdoba, y Programa de Transición al Gobierno por Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Bolivia: Planes de Desarrollo Municipal, Política de Descentralización, Ley de Participación Popular; Brasil: Planes Directores Urbano Ambientales en Ciudades Brasileñas; Chile: Programa Puente, Observatorio Social de la Participación; Colombia: Red de Solidaridad Social; Cuba: Programa de Transformación integral del Barrio Jesús María; Ecuador: Política Nacional de Salud; Guatemala: Programa Guate Solidaria Rural; México: Programa

la habilitación de instancias participativas en su gestión como medio específico referido al objetivo explícito de crear oportunidades y fortalecer instrumentos para la equidad y la integración social, a través del mejoramiento de la capacidad de intervención de los destinatarios, en tanto actores autónomos, en las esferas políticas y estatales.

Al profundizar en el análisis de los espacios participativos, en cada programa o proyecto analizado fuimos hallando indicios acerca de los disímiles sentidos de la participación implícitos en las prácticas concretas que constituyen acontecimientos significativos para el sistema social conformado en aquellos espacios.

Esa variación en los sentidos de la participación abarca las referencias de percepción, explicación e intervención de los actores en los espacios convocados. Y, lo que consideramos como interesante, es que en la totalidad de las experiencias las variaciones advertidas ocurren, con distintas densidades, durante la gestión de un mismo proyecto en un tiempo no fijo, poético, dando cuenta de la recursividad de los procesos que se desarrollan en el universo de la política pública con componente participativo.

Hemos podido identificar cuatro criterios básicos, o programas, que operan en el proceso de la construcción de realidades en el espacio participativo: el control, la cooptación, la concertación, y la democratización. Cada uno de ellos viene referido por la analítica de los valores del código del poder –cuya estructura binaria la construimos en base a la diferenciación heteronomía/autonomía correspondiente a las categorías de Castoriadis con respecto al poder explícito–, y por la fortaleza o debilidad de su estructuración como fenómeno social.

El entorno penetra en el sistema social del espacio participativo en un ensamblaje capaz de reacción y respuesta al cambio; al definir, mediante el código propio, qué producen comunicativamente actores, instituciones y conductas subjetivas en el marco de la necesidad que exige su entorno el sistema social abre la puerta al riesgo y al conflicto y, desde luego, a la transformación social.

Así, ante la ausencia de condiciones para la emergencia de la autonomía como proyecto el criterio operativo será el control. Se trata de una programación funcional a situaciones en que los actores sociales dominantes son los organismos gubernamentales; a nivel institucional se reproducen los mecanismos de representación de la democracia formal, se oculta la información, existe discontinuidad de la política y desarticulación institucional; y en las prácticas

---

Oportunidades; Paraguay: Programa Reforma Educativa Escuela Viva; Perú: Política de Juventud; Uruguay: Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social; Venezuela: Programa de Creación de los Consejos Comunales.

subjetivas del espacio participativo predominan disposiciones de caudillismo, clientelismo y/o desconfianza.

Otros momentos se caracterizan por el dominio de las significaciones heterónomas sobre el poder estableciéndose como criterio operativo del sistema social la cooptación. En dichos momentos prevalecen como actores del espacio participativo los equipos técnicos y los beneficiarios no organizados, su institucionalidad pública es baja, existe una concentración de poder y restricciones para las intervenciones y consultas; y las prácticas subjetivas dan cuenta de un crecimiento asimétrico de la dirigencia, de movilizaciones impulsadas por intereses del gobierno, mientras que se considera que la participación solo constituye un eslogan.

Esos dos primeros momentos demandan al sistema una re-creación de sus operaciones ya que las comunicaciones siguen un comportamiento habitual. Ello se debe a la persistencia de la asimetría inicial en las relaciones de poder entre el gobierno y los demás sectores convocados a participar que supone la gestión de la política pública, más allá de los enunciados de la propia política sobre el valor de los mecanismos de participación directa de los actores sociales afectados por considerarlos ciudadanos capaces de compartir decisiones con los representantes del Estado.

Pero encontramos también en el entorno condiciones en que ocurren acontecimientos comunicacionales que ponen al sistema frente a la necesidad de plantear nuevos programas como resultado de la información provista por las comunicaciones de retroalimentación.

Uno de esos momentos presentes en el espacio participativo es el que emerge de los procesos de adaptación al conflicto heteronomía-autonomía y que llevan al sistema social a establecer criterios de concertación, orientando sus operaciones de comunicación en el sentido de una retroalimentación negativa (o correctiva de las desviaciones en la rutina).

En esa situación funcionan en los espacios encuentros multiactorales, con la intervención de consultores y expertos; entre los dispositivos institucionales se manejan los análisis de escenarios y coyuntura, la gestión asociada, la coordinación territorial e institucional y la capacitación; y las prácticas subjetivas incluyen la disputa y la negociación, y el fortalecimiento del capital humano y social.

El otro momento se caracteriza por la ocurrencia de una transformación en el significado del poder con la emergencia de la autonomía como proyecto; en esta circunstancia el sistema apelará a criterios de democratización al ampliar las desviaciones, dirigiendo las operaciones de comunicación en el sentido de las retroalimentaciones positivas.



En estas condiciones cobran fuerza en el espacio participativo los movimientos sociales y grupos de base, y demás actores con voluntad de incidencia en lo público; en un marco de flexibilidad institucional los principales dispositivos responden a procesos de deliberación y de formación política; y entre los significados subjetivos de la participación aparecen la interculturalidad, la asociatividad y la construcción de vínculos de paridad aproximada.

Es en este último momento donde la participación ciudadana en el marco de una política pública puede producir condiciones y disposiciones sociales que impacten favorablemente en ciertas regulaciones que determinan los niveles de equidad, justicia y toma de decisión sobre las cuestiones públicas en una sociedad dada. La creación de los nuevos significados, verdadera alteración con respecto a las realidades anteriores son, entonces, resultado de un aprendizaje organizacional.

### **Conclusiones**

La temática de las políticas públicas y la participación social en nuestro continente presenta enfoques, paradigmas y prácticas cuya diversidad trasciende lo meramente conceptual e involucra interrogantes ético-políticos en una propuesta que, partiendo de la reflexión crítica sobre las funciones y perspectivas de los espacios participativos, apunta a la necesidad de debatir sobre sus posibilidades de contribuir al cambio social en contextos regionales marcados por desigualdades, diferencias culturales y mecanismos de dominación y exclusión.

Se trata, entonces, de generar estudios sobre el mundo social y en particular sobre el Estado y la gestión de la política pública que no se orienten de manera exclusiva hacia la verificación ni a la interpretación, sino que involucren fundamentalmente una responsabilidad intelectual y un compromiso social con los procesos de transformación y la identificación de nuevos horizontes de posibilidad.

Sobre quince experiencias de gestión de política pública con componente participativo identificadas en distintos países latinoamericanos y caribeños, hemos podido advertir la existencia de diferentes modos de relación social –tanto a nivel explícito como implícito– en los espacios de participación, que corresponden a tipos propios de poder y cultura organizacional.

Formulados desde los niveles centrales, muchos de los planes y programas analizados dan cuenta del planteo de una relación asimétrica entre los gestores y los beneficiarios, sin alcanzar los objetivos que inicialmente se habían propuesto, y evidenciando en la mayoría de los casos la contradicción entre su diseño basado en una concepción racional del Estado, que funciona en base a reglas objetivas e

impersonales, y su implementación donde se dejan ver fenómenos tales como el clientelismo político.

No obstante existen experiencias que remiten a una dimensión diferente, tanto en lo que refiere a los resultados que se alcanzan como a la construcción de sujetos a los que tales experiencias han dado lugar, al tiempo que reivindican el surgimiento de nuevas formas de manifestación de la política con voluntad de transformación.

Entendemos que en los espacios de participación la puesta en valor de la iniciativa y la creatividad, de compartir y utilizar el colectivamente el conocimiento, podrán dar lugar al desarrollo de una visión individual sobre el futuro, como también de una percepción común de qué es importante y por qué. Estas son aptitudes que contribuyen al desarrollo de nuevas formas organizacionales y que implicarían encontrar una manera propia de avanzar hacia una organización en aprendizaje.

Para que un aprendizaje sea transferido hace falta que en la organización haya actores que vean los acontecimientos de una manera diversa de la establecida; esto conlleva una selección distinta de la realidad y nuevos acuerdos sobre los significados que se da solamente cuando se configura una red diferente que instala otras perspectivas. Gore afirma que ante los cambios del entorno, la organización “debe rearticularse para conversar sobre otros temas, mirar otras cosas, negociar significados distintos y hacer diferente a lo que hacía, en suma, generar, seleccionar y retener nuevas capacidades colectivas” (2009: 14).

El surgimiento en América latina y el Caribe de nuevos contextos en los que la ciudadanía política y la identidad nacional son redefinidas democráticamente, produciendo rupturas en las formas establecidas de actuar y de pensar (Roitman Rosenmann, 2008), convocan a la sociología a trabajar con subjetividades emergentes con capacidad de alterar el orden vigente, y sobre la tensión de estas subjetividades con aquellas que son funcionales a la reproducción social. Es importante, entonces, poder desarrollar en el Sur puntos de vista locales, ensanchando y diversificando los problemas de la ciencia, e impulsar el diálogo con las políticas públicas y organizaciones sociales. No se supone descartar conocimientos, sino definir prioridades con respecto al desarrollo de las ciencias humanas y sociales.

## **Bibliografía**

- ALMIRÓN, L., GÓMEZ, L.; ORTIZ, M.; FOIO, M; MACARREIN O. y SIMÓN R. (2011) “Sistematización de los Programas de Desarrollo y Gestión de Recursos Naturales en la población rural de Colonia Carlos Pellegrini, Corrientes, Argentina”, en: L. Almirón, H. Altamirano y M. Saavedra (coords.), *La ruralidad en Corrientes*. Corrientes: Ediciones Moglia. pp. 105-172.
- ALVARADO SALGADO, S. (2013) “De las esperanzas e institucionalidades emergentes. Subjetividades políticas emergentes”, en: P. Botero Gómez y A. Palermo (coords.), *La utopía no está adelante. Generaciones, resistencias e institucionalidades emergentes*. Buenos Aires: CLACSO, Asociación Argentina de Sociología; CINDE y Universidad de Manizales. pp. 298-314.
- AMADEO, E. y CAPUTO, S. (2006) *Análisis de procesos participativos de diseño e implementación de políticas sociales*. Buenos Aires: Observatorio Social – BID – UNFPA. Serie Cuadernos de Capacitación.
- ARENDETT, H. (1996) *La condición humana*. Madrid: Paidós.
- BALLART, X. (1992) *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid: Ministerio Administraciones Públicas.
- BARCELLONA, P. (1992) *Postmodernidad y comunidad. El regreso de la vinculación social*. Madrid: Editorial Trotta.
- BILBENY, N. (2002) *Por una causa común. Ética para la diversidad*. Barcelona: Gedisa.
- CASTEL, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CASTELLS, M. (2007) *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- CASTORIADIS, C. (1993) *El Mundo Fragmentado. Encrucijadas del laberinto III*. Buenos Aires: Editorial Altamira.
- \_\_\_\_\_ (1995) “La democracia como procedimiento y como régimen”. *Vuelta* Vol. XIX, N° 227, pp. 23-32, México.
- \_\_\_\_\_ (1996) “Imaginario e imaginación en la encrucijada”, en: *El pensamiento de Cornelius Castoriadis* [en línea]. Ediciones Proyecto Revolucionario, pp. 152-161. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/62465348/17/Imaginario-e-imaginacion-en-la-encrucijada>. Fecha de consulta, 22/11/2014.

- \_\_\_\_\_ (2006a) *Instituyente* [en línea], Traducción de Luciana Volco. Disponible en: <http://www.socioantro5.blogspot.com.ar/2006/07/instituyente.html>. Fecha de consulta 02/08/2013.
- \_\_\_\_\_ (2006b) *Poder, política y autonomía* [en línea], Traducción de Ignacio de Llorens. Revisión técnica de Fernando Urribarri. Disponible en: <http://www.socioantro5.blogspot.com.ar/2006/07/poder-politica-y-autonoma.html>. Fecha de consulta, 02/08/2014.
- \_\_\_\_\_ (2007) *La institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires: Tusquets.
- FEIJOÓ, M. (2006) “Introducción”, en: M. Feijoó y M. Poggi (coords.), *Educación y políticas sociales. Sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: IPE-UNESCO. pp. 21-46.
- FLEURY, S. (2008) “Protección social en un mundo globalizado”, en: *Cohesión social y desigualdad en América latina y el Caribe* (2008). Buenos Aires: COPPAL. pp. 10-24.
- FOIO, M. (2009) “Desarrollo sustentable: aplicación de un modelo descentralizado de planificación e intervención territorial”, en: J. Mejía Navarrete (edit.), *Sociedad, cultura y cambio en América Latina*. Lima: Universidad Ricardo Palma, pp. 203-222.
- \_\_\_\_\_ (2014) “Miradas transdisciplinarias en las ciencias sociales en América Latina. Reflexiones que se articulan con los conceptos de autonomía y alteridad desarrollados por Cornelius Castoriadis”. *De Prácticas y Discursos* [en línea], *Cuadernos de Ciencias Sociales* Vol. III, N° 3. Disponible en: <http://depracticasydiscursos.unne.edu.ar/Revista3/pdf/foio.pdf>. Fecha de consulta, 10/03/2015.
- FOIO, M. y PÉREZ RUBIO, A. (2009) “El proceso de micro-regionalización como estrategia del desarrollo local: un estudio en la provincia del Chaco”. *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo* N° 5, pp. 265-279. Buenos Aires: CIPSA – SIMEL – CEUR.
- \_\_\_\_\_ (2011) “Elaboración de un Modelo de Observación de las Políticas Sociales. Aportes de la Teoría Sistémica de Niklas Luhmann”. *Yuyaykusun* Vol. II, N° 4, pp. 201-213. Lima: Departamento Académico de Humanidades. Universidad Ricardo Palma.

- \_\_\_\_\_ (2012a) “Política neodesarrollista y construcción de subjetividades. El caso argentino”. *Yuyaykusun* Vol. II, N° 5. Lima: Departamento Académico de Humanidades. Universidad Ricardo Palma.
- \_\_\_\_\_ (2012b) “Pobreza y políticas públicas. Discursos y prácticas”, en: A. Pérez Rubio y N. Antequera Durán (comps.), *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur*. Buenos Aires: CLACSO. pp. 189-215.
- GARCÍA RAGGIO, A. (2008) *Del poder del discurso al discurso del poder*. Buenos Aires: EUDEBA.
- GORE, E. (2009) “Prácticas colectivas y redes de aprendizaje”. *IRICE Nueva Época* N° 20, pp. 13-19. Rosario: IRICE-CONICET, Universidad Nacional de Rosario.
- GORE, E. y DUNLAP, D. (1988) *Aprendizaje y organización: Una lectura educativa de las teorías de la organización*. Buenos Aires: Tesis
- HERAS MONNER SANS, A. (2009) “Procesos de aprendizaje en proyectos de autonomía: Un marco interdisciplinar para su estudio”. *IRICE Nueva Época* N° 20, pp. 89-101. Rosario: IRICE-CONICET, Universidad Nacional de Rosario.
- \_\_\_\_\_ (2011) “En busca de la autonomía: Un análisis sociolingüístico de experiencias asamblearias”. *Postconvencionales* N° 3, pp. 103-130. Caracas: Escuela de Estudios Políticos y Administrativos. Universidad Central de Venezuela.
- KAPLUN, G. (2007) *Las Metáforas de las Organizaciones*. Serie: Las Organizaciones (I) [en línea]. Disponible en: <http://www.chasque.net/frontpage/relación/9912/organizaciones.htm>. Fecha de consulta, 31/07/2013..
- LINDENBOIM, J. (2012) “La apropiación factorial del ingreso como determinante de la desigualdad”, en: P. Barbetti y M. Ortiz (comps.), *Fronteras abiertas de América latina: geopolítica, cambios culturales y transformaciones sociales: Encuentro Pre ALAS 2011 preparatorio del Congreso Recife 2011*. Resistencia: Universidad Nacional del Nordeste. Centro de Estudios Sociales. pp. 71-76.
- LÓPEZ YAÑEZ, J. (2003) “Abriendo la caja negra. Una perspectiva sistémica sobre el cambio en las organizaciones educativas”. *XXI, Revista de Educación* N° 5, pp. 139-155. Huelva: Universidad de Huelva.

- \_\_\_\_\_ (2005) *La ecología social de la organización. Una perspectiva educativa*. Madrid: La Muralla.
- \_\_\_\_\_ (2007) “Inteligencia institucional. Hacia una ecología social de las organizaciones”, en: *Actas del I Congreso Internacional de Innovación Docente: Transdisciplinariedad y Ecoformación*. Universidad de Barcelona, 28-30 marzo, Barcelona (paper).
- LUHMANN, N. (1995) *Poder*. Barcelona: Anthropos.
- \_\_\_\_\_ (2006) *La sociedad de la sociedad*. México: Herder - Universidad Iberoamericana.
- MAFFESOLI, M. (2009) *El tiempo de las tribus*. México: Siglo XXI.
- MATELLANES, M. (1999) “Capitalismo Siglo XXI, la impostergable alternativa: imperio hobbesiano o multitud spinozista”. *Sociedad* N° 5. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales UBA.
- MIRANDA REDONDO, R. (2010) *La noción de alteridad en Cornelius Castoriadis*. Facultad de Filosofía, Madrid: Universidad Complutense.
- MIRES, F. (1994) *El discurso de la miseria*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- PÉREZ RUBIO, A. y FOIO, M. (2009) *El discurso de la participación y los procesos de desarrollo local*, en: A. Heras y D. Burin (comps.), *Trabajo, Desarrollo, Diversidad*. Buenos Aires: Ciccus-Incluir. pp. 81-93.
- PÉREZ RUBIO, A. y ORAISON M. (coords.) (2013) *Estudios sobre participación. Procesos, sujetos y contextos*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.
- PERLO, C. (2006). “La organización como producto de la acción individual y colectiva: el aprendizaje organizacional”, en: Sagastizabal, M., *Aprender y enseñar en contextos complejos: Multiculturalidad, diversidad y fragmentación*. Buenos Aires: Novedades Educativas. pp. 131-166.
- PIÑANGO, R. (2003) “Políticas públicas para orientar el rumbo de un país”, en J. Kelly (coord.), *Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica*, Caracas: Ediciones IESA. pp. 249-277.
- REPETTO, F. (2001) *Gestión pública y desarrollo social en los noventa: Las trayectorias de Argentina y Chile*. Buenos Aires: Prometeo.
- ROITMAN ROSENMAN, M. (2008) *Pensar América Latina. El desarrollo de la sociología latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO.

SCHLEMENSON, A. (1998) *Análisis organizacional y empresa unipersonal. Crisis y conflicto en contextos turbulentos*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

SUBIRATS, J. (1989) *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín del Estado.

TOER, M.; MARTÍNEZ SAMECK, P.; AGILDA, L.; BARASSI, S.; BURBANO DE LARA, A.; GARRIDO, N.; GOLDSTEIN, A.; MELENDI, L.; MONTERO, F. y SALAS OROÑO, A. (2012) “Reflexiones sobre algunas cuestiones de la actual coyuntura latinoamericana”, en M. Toer y equipo, *La emancipación de América Latina. Nuevas estrategias*. Buenos Aires: Ediciones Continente.

## **Las políticas sociales como instituciones totales: la construcción de la subjetividad**

*Ana María Pérez Rubio*

No caben dudas de que actualmente las políticas sociales (PS) han asumido una dimensión acorde con la magnitud de la pobreza y la desigualdad en las sociedades de hoy. Brevemente, las PS deben ser pensadas a partir de la articulación entre cuestión social y problemas sociales. La definición de cuestión social que se realiza en cada época es la que ayuda a identificar los Problemas Sociales y organizar las Políticas. Este es el modo en que el Estado interviene en los distintos sectores con el propósito de satisfacer las necesidades y *desmercantilizar* el ámbito de la reproducción en un intento por aminorar los procesos de exclusión que origina el funcionamiento del sistema.

### **1. Pobreza y exclusión como problemas sociales. Las políticas**

Actualmente, la “cuestión social” se reconoce a partir del par dicotómico pobreza/inclusión social. El saber especializado define la pobreza desde dos perspectivas, el enfoque individualista clásico y el que la considera como un “mal social” que afecta al conjunto de la sociedad y deviene, por lo tanto, en asunto de Estado.

Pensar la pobreza y la exclusión como un atributo propio de algunas personas o grupos específicos se sustenta en el concepto de integración y cohesión social. Según esta perspectiva, las personas o los grupos se encuentran en situación de desventaja comparativa y sin posibilidades de gozar de algunos derechos, y menos de ejercerlos. Pero, además, en condiciones de exclusión social, es decir, en aislamiento y carentes de vínculos sociales familiares y comunitarios. De este modo, se configura una situación multidimensional que articula tanto las desventajas del consumo como de la falta de empleo y la ausencia de redes de sociabilidad. Tal caracterización remite a las capacidades de las personas para modificar su posición dentro de la estructura social y de ingresos.



Si bien el tema de la pobreza se incorpora como problema en la sociología latinoamericana vinculada a la cuestión del desarrollo, el crecimiento económico a mediados del siglo XX y la expansión del capitalismo monopolista (Nun, 1999), la crisis de las políticas neo-liberales a finales del mismo siglo han producido una suerte de resurgimiento a partir de la distinción entre pobreza estructural y nueva pobreza. Se interpreta así como “patología” de la modernidad, en un caso (Lewis, 1985; Germani, 1962) o forma de subcultura dentro de la cultura globalizada que impuso el consenso de Washington, en otro caso. Esta visión ha permeado el sentido común en relación a la pobreza y los pobres.

El principal cuestionamiento a este enfoque, proveniente de la segunda perspectiva, refiere al desconocimiento/negación acerca de sus causas estructurales, atribuyéndola a una condición individual, que derivaría de la incapacidad de las personas para integrarse al mercado laboral/capitalista.<sup>1</sup>

Por el contrario, el otro modo de pensar esta problemática es vincularla a las propiedades de la estructura de la sociedad y los niveles de integración de las partes al sistema social (base productiva, organización jurídica y sistema político, expresiones culturales e ideológicas) (Nun, 1999), lo que se produciría en situaciones de crisis. Así, desde el marxismo se considera la pobreza como una consecuencia necesaria de las relaciones de producción capitalista, por lo que su análisis debe hacerse desde su lógica de acumulación. Sin embargo, admite dos miradas: la marginalidad puede explicarse desde la concepción clásica, como ejército industrial de reserva, y por tanto funcional al sistema, (Cardoso, F. 1970), o siguiendo la propuesta de Nun como masa marginal no funcional (Nun, 1969). Son grupos que se encuentran por fuera de los sectores más dinámicos y modernos de la economía y constituyen la población sobrante (Nun, 1969, 1972; Quijano, 1970). Esta línea de argumentación ha sido recuperada en los últimos años en una actualización del debate acerca de esta temática en Latinoamérica (Nun, 2001) y en relación con “la nueva cuestión social” (Castel, 1997).

Asimismo, en los años 70 se proponen concepciones opuestas al enfoque culturalista que reivindican la creatividad de los pobres para resolver sus problemas de subsistencia y su capacidad para generar procesos de transformación de su situación (Alvarez, 2001) y con enfoque económico aparece el concepto de *informalidad* como referencia a las actividades económicas excluidas de los procesos de modernización, el sector formal de la economía y la regulación del mercado.

---

1 Prevalece en este enfoque una concepción moralizante involucrando una definición de lo que se considera normal y patológico.

El incremento constante de estas actividades en la vida económica y social y los niveles de pobreza y exclusión, como consecuencia de la declinación de la sociedad salarial, terminaron concentrando la atención de los organismos internacionales y orientando las políticas sociales en tal sentido, las que en su gran mayoría se definen como de “lucha contra la pobreza” (Kliksberg, 2002; Banco Mundial, 2001; Lo Vuolo, Barbeito y Pautassi, 2004)

A partir de los 90 se consolida un discurso hegemónico que entiende que los individuos y comunidades en situación de pobreza necesitan adquirir las herramientas que les permitan resolver por ellos mismos sus condiciones de vida: programas de capacitación, creación de micro-emprendimientos, mejoramiento del hábitat), como forma de incrementar su capital humano y social. Se actualiza de este modo la concepción culturalista y una vez más se ocultan las causas de tal situación. Durante este período la estructura social se heterogeneiza y comienza a distinguirse entre “nuevos pobres” surgidos de la crisis y “los pobres estructurales”. El primer grupo está conformado por aquellas personas que, a pesar de tener sus necesidades básicas de tipo estructural satisfechas, encuentran dificultades para solventar una canasta básica de bienes y servicios, a la que antes tenían acceso, debido al deterioro e insuficiencia de sus ingresos, muchas veces como consecuencia de la pérdida de un empleo regular y la imposibilidad de acceder a otro. Estos individuos constituyen un grupo heterogéneo que puede mantener sus anteriores lugares de residencia presentando niveles variados en cuanto a su caudal de capital cultural y social acumulado. Los “pobres estructurales” son aquellas personas sometidas a un entramado de relaciones de privación de bienes materiales, espirituales y de trascendencia imprescindibles para lograr el desarrollo autónomo de su identidad existencial. (Svampa, 2003, 2005; Mallimaci y Salvia, 2005; Minujin y Kessler, 1995).

Posteriormente, y luego de la crisis del 2001 y la recuperación económica del gobierno de Néstor Kirchner, se definieron un conjunto de programas sociales que, bajo el nombre de Políticas del Bicentenario y con enfoque comunitario, se proponen la reconstrucción del tejido social, la disminución de la pobreza y la desigualdad propiciando procesos de inclusión mediante el fortalecimiento de la autonomía y el protagonismo de los involucrados. Entre los muchos programas presentados, algunos de los cuales se analizan en otros capítulos de este libro, privilegio reflexionar en torno a los siguientes: El *Programa Argentina Trabaja* (AT), que remite a un grupo etario definido, la Población Económicamente Activa (PEA) desempleada y/o los trabajadores informales excluidos del mercado. Este programa considera al trabajo como el mecanismo central de integración

social y respalda la conformación de organizaciones y cooperativas bajo la lógica de la economía social, con el acompañamiento de acciones de capacitación, comercialización, producción, desarrollo rural, urbano, local, empleo, organización y gestión asociativa y tecnología.

La *Asignación Universal por Hijo* (AUH), por su parte, que opera como un seguro social por cada hijo menor de edad de las personas desocupadas o pertenecientes al mercado informal o con ingresos menores al salario mínimo, vital y móvil. Este programa se especifica como de reconocimiento de los derechos sociales, buscando garantizar la asistencia a la escuela, la realización de controles periódicos de salud, el fortalecimiento de los vínculos sociales con el grupo de origen, la comunidad y la sociedad.

En situaciones de crisis y rupturas, y en ausencia de los soportes que brindaban el trabajo y el empleo en la sociedad salarial, las políticas buscan erigirse en herramientas para la integración social.

Al mismo tiempo, las tecnologías de intervención que se ponen en marcha con el fin de dar solución a los problemas socialmente reconocidos, definen espacios de prácticas y relaciones sociales que, al atravesar la vida cotidiana de los actores, contribuyen activamente a la conformación de la subjetividad. Son los soportes que se manifiestan en estos ámbitos institucionales los que permiten la construcción de espacios de posibilidad del individuo y su capacidad para representarse en las interacciones. Al operar como estrategias para la solución de los problemas sociales organizan, al mismo tiempo, la cotidianeidad de los sujetos, definiendo modos de ser y estar y formas de relacionamiento.

Es desde esta perspectiva que me propongo, a continuación, analizar las PS que se han implementado en los últimos años, a partir de su incidencia en la producción de sujetos; tomando para ello los dos Programas mencionados antes: Argentina Trabaja y Asignación Universal por Hijo. La pregunta que me planteo refiere a sus posibilidades para generar/favorecer/fortalecer proyectos de autonomía o si, por el contrario, su importancia se restringe a garantizar la gobernabilidad sin alterar el funcionamiento de la sociedad y la economía.

## **2. En torno a la idea de subjetividad**

Se entiende por subjetividad –como sinónimo de singularidad– el modo en que el sujeto hace la experiencia de sí mismo y que resulta diferente para cada uno, dado que deriva del mundo particular en que vive. Se trata de un proceso individual de producción simbólico-emocional a partir del cual se encuentra en condiciones de organizar sus representaciones –acerca de sí mismo, de los otros y

del lugar que ocupa en la sociedad—. Con esta noción se considera la subjetividad como un proceso, como devenir en permanente transformación que se produce en un espacio con otros donde el sujeto se constituye y adviene como tal. Remite, al mismo tiempo, a la de sujeto social y su condición de agencia. La noción de sujeto social refiere a las relaciones entre y en los grupos sociales, las que contribuyen a su conformación, existencia e identidad (Moscovici, 1985). En este proceso de construcción de sujetos sociales la identificación instaaura diferencias y semejanzas entre sí y los otros estableciendo, con base a su equivalencia o dependencia, modelos de organización de las relaciones sociales. Pero, en los últimos años la sociología ha recuperado una noción de sujeto activo y pensante aproximando a ésta las nociones de actor y agente. Desde esta perspectiva, y reconociendo la inscripción activa del sujeto en el mundo se evidenciarían las posibilidades de elección y de oposición frente a las coacciones del sistema (Giddens, 1995; Touraine, 2009). Desde este enfoque de lo social es como ha de ser analizada la noción de subjetividad.

El concepto de subjetividad no puede reducirse a las variables psicológicas ni ser simplemente el resultado de los procesos macro-históricos, sino de un proceso de construcción social que se dirime en las diferentes prácticas sociales que atraviesan la vida del sujeto;<sup>2</sup> en la articulación entre individuo y sociedad se re-elaboran los factores estructurales de la vida social y sus dinámicas productivas. En consecuencia, la constitución de la subjetividad supone la integración de la memoria, la práctica social, el pensamiento y las representaciones sociales producidas por los individuos a partir de su conciencia y su cultura. Ésta, junto a los contextos históricos y el lugar social que el mismo ocupa constituyen las coordenadas centrales para la consideración de la subjetividad posibilitando la inscripción del sujeto en una tradición que lo trasciende y de la cual derivan tanto propuestas valorativas como comportamientos deseados y esperados por el grupo.

Por su parte, la noción de subjetivación hace referencia al proceso —nunca acabado— de hacerse cargo de la propia singularidad; no es posible pensar en procesos uniformes de subjetivación como recorrido único y preconcebido para todos. Por el contrario, tal noción presupone una relación dialéctica entre el individuo y la sociedad, en tanto la acción social deviene factor constituyente y constituido del hecho social, pero desde una perspectiva que la reconoce no sólo como sentido sino también como praxis. La inscripción activa del sujeto en el mundo implica el reconocimiento del compromiso de los actores con la realización práctica de intereses, incluida la transformación material de la naturaleza por la actividad humana y del poder como elemento central de la vida social.

<sup>2</sup> Los sujetos son al mismo tiempo productos históricos y productores de historia.

Foucault (1987) considera que en cada momento histórico se constituyen diferentes subjetividades las que a su vez se corresponden con los modos de subjetivación propios de una determinada época. Son las condiciones de existencia, naturales o creadas por los hombres, las que modelan la experiencia subjetivadora; por ello, el sujeto, históricamente variable, es el producto de determinadas prácticas de subjetivación –que constituyen nuestra subjetividad–. Con el término producción de subjetividad se reconoce lo subjetivo como proceso, como devenir en permanente transformación; la subjetividad se produce en la interacción con otros, como nudo de numerosas inscripciones deseantes, históricas, políticas, económicas, simbólicas, psíquicas, sexuales, etc. Esto permite pensar la articulación entre modos de sujeción y la posibilidad de no sujeción.

Este proceso de construcción del sujeto, admite dos variantes: a) la del sujeto sujetado, una noción de subjetivación que propone Foucault en *La hermenéutica del sujeto* (1987), en tanto modo histórico de dominio y disciplinamiento; y b) la producción de subjetividad, reconociendo la existencia de resquicios de autonomía que no alcanzan a ser disciplinados y a partir de los cuales se pueden producir transformaciones que modifiquen o alteren lo instituido.

De este modo, la cuestión del sujeto se sitúa en una perspectiva política e histórica que habilita el pasaje de la noción de acción a la de agencia, es decir, con capacidad para seleccionar sus acciones, evitar la pasividad e intervenir autónomamente. Los sujetos se constituyen en la articulación entre condiciones materiales y expresiones culturales y simbólicas, entre prácticas sociales y formas de conciencia en tanto dimensiones de una misma realidad. Esto permite pensar las posibles vinculaciones de modos de sujeción y no sujeción, inventar radicalidad y producir transformaciones que alteren lo instituido.

### **3. Las políticas sociales del Bicentenario**

Las políticas sociales aplicadas durante los años 90, respondiendo a los lineamientos de los organismos internacionales y la prevalencia de las ideas neo-liberales propiciaron el corrimiento del Estado y la revalorización de las organizaciones de la sociedad civil. Desde ellas se adhiere a una concepción acerca del capital social que destaca los aspectos subjetivos, disposicionales o culturales. Las posibilidades de transformación estarían dadas por la generación de un plus en los sujetos –concientización o empoderamiento– que favorecería su posible incidencia. Sin embargo, privilegian una perspectiva individual que desconoce tanto los aspectos sociales y laborales como aquellos ligados con la distribución de la riqueza, la equidad social y la dignidad proponiendo, en cambio, soluciones

paliativas que terminan operando como políticas de contención social. Estas prácticas asistencialistas, discontinuas y clientelares acaban profundizando la exclusión social (Golbert y Tenti Fanfani, 1994).

Por su parte, las políticas sociales del Bicentenario, definidas en la siguiente etapa, expresan –al menos en el plano del discurso– una fuerte voluntad por desmarcarse de aquellas del período anterior. En tal sentido, han dado cuenta de una nueva racionalidad política asentada en el territorio con apelaciones constantes a la integralidad de las acciones y el rol articulador del Estado que ahora se propone presente y activo. La convocatoria a las organizaciones sociales y comunitarias, el pasaje de beneficiario a sujeto de derecho y la promoción de estrategias asociativas para la economía solidaria son algunos de los cambios que han sido incorporados.

Sin embargo, las mismas no dejan de constituirse en un proyecto compensatorio que admite como punto de partida la desigualdad social básica; mientras que las acciones asociativas que se propician, orientadas hacia la producción auto-gestionada se ajustan a un conjunto de requerimientos que deben ser satisfechos para cubrir el déficit de inserción. Replican, de este modo, la lógica del capitalismo de consumo que destaca la importancia de la elección, la responsabilidad personal y el auto-gobierno y en la que la autonomía del sujeto resulta suficiente para propiciar su subsistencia (Foio y Pérez Rubio, 2012)

La información que se presenta a continuación ha sido construida en situación de entrevista, a dos beneficiarios del Plan AT, de sexo masculino y dos mujeres titulares de la AUH. Sus relatos dan cuenta de diferentes modos de vincularse con el plan y resultan subsidiarios de la edad y las trayectorias vitales previas de los entrevistados. Para ello se solicitó que relataran su modo de ingreso al plan y su experiencia/vivencia por tal condición, analizando cada uno de los relatos a partir de la consideración de las personas y su posición en una trama social. Se entiende que la percepción que el individuo tiene se configura a partir tanto de sus relaciones objetivas como de las situaciones comunicativas o de interacción en las que se halla inserto. De ahí se derivan elementos que organizan visiones que los actores poseen en relación a su cotidianidad y se crean los esquemas intersubjetivos que se ponen en juego en el mundo social.

Para el tratamiento de los datos se recurrió al proceso de codificación teórica de los mismos con el propósito de identificar diferentes situaciones, relaciones, procesos, experiencias, percepciones, acciones a las que se hacía referencia. A posteriori, la información construida fue organizada y categorizada reagrupando los conceptos. El análisis se ha centrado en la consideración del lenguaje bajo

el presupuesto que, el mismo, encierra una determinada concepción acerca del mundo, aunque puede ser construido y dicho de diferentes modos según los principios de visión y división, los que varían en relación con la posición del agente en el espacio social, sus intereses y sus espacios de sociabilidad. Los testimonios se localizan en la región nordeste de Argentina, específicamente en las ciudades de Corrientes y Resistencia.

Los dos programas analizados se encuentran orientados hacia los sectores más vulnerados de la población en cuanto a ingreso y condición laboral. Pero, y debido a la alta heterogeneidad de dichos sectores, las políticas sociales han terminado articulando en un mismo espacio social a “nuevos pobres” y “pobres estructurales”, incidiendo, además, en la conformación de nuevas formas identitarias. De este modo, el proceso de exclusión se constituye en un proceso complejo y continuo en el que los involucrados no son más los antiguos marginados sino que alcanza incluso a numerosas capas de las clases medias, que forman parte de población incluida aunque con sus derechos y su acceso a los intercambios sociales y simbólicos restringidos.

De ahí la necesidad de pensar al beneficiario no como un sujeto con características uniformes sino como individuos con experiencias, reflexividades y construcciones identitarias particulares. Así, el grupo de entrevistados no resulta internamente homogéneo; ellos difieren en cuanto a sus pertenencias sociales, sus trayectorias socio-educativas y sus historias de vida, posicionándose de modo diferente ante su propia situación. De ahí, el interés por centrar el abordaje en las individualidades y subjetividades que se configuran.

### ***3.1. Acerca de su implementación – de las estrategias de reclutamiento***

En ninguno de los dos programas considerados es posible reconocer estrategias claras de reclutamiento. El plan “*se consigue*”, “*te sale*” por mediación de alguien que “*hace los papeles*” y se ofrece a gestionarlo y que tiene siempre relación con un referente político fácilmente identificable.

Un entrevistado señala que el plan lo consiguió mediante un vecino al que lo acompaña en la política: “*dame tus papeles y yo voy a hablar con G.*”... “*me salió en 2 o 3 días*”. Para reforzar esta idea destaca “*porque estoy en la política desde los 9 años*” (L., 25 años, AT). Este reconocimiento explícito acerca de los modos personalizados de acceso y distribución, configura un sistema informal de reclutamiento que se verifica en esta relación entre planes sociales y política partidaria y que parece naturalizar, al mismo tiempo, el modo de aproximación al beneficio y la condición de asistencia. Dicha incorporación no es el resultado de un

proceso que tenga al sujeto como actor, deriva de un conjunto de procedimientos que se encuentran alejados de su cotidianidad en tanto que lo instituyen como receptor pasivo de un beneficio que no aparece como un derecho sino como un don que debe ser agradecido, reforzando su heteronomía y contribuyendo a situarlo en su lugar de beneficiario. Desde esta visión, la asistencia aparece como la única salida y el plan como un rasgo natural de la pobreza (Scribano y De Sena, 2013).

### **3.2. Acerca de los objetivos planteados**

#### **3.2.1. La tensión precariedad/ estabilidad**

Aunque las políticas sociales son ambiciosas en la definición de sus metas y objetivos los planes sociales no logran modificar la condición de precariedad en la que se desarrolla la vida de quienes necesitan incorporarse a ellos. Sin embargo, el modo cómo los beneficiarios se posicionan en relación al mismo, muestra la incidencia de las trayectorias previas de los sujetos, en particular en lo que atañe a sus experiencias laborales y la edad.

Para los más jóvenes, que crecieron en contextos de socialización atravesados por la desocupación y el trabajo precario, el plan social organiza un escenario de contención que alcanza para colmar las expectativas del individuo: *“estoy agradecido, porque tengo un trabajo”* ... *“yo antes cortaba el pasto, pero esto es mejor porque yo no pensé que iba a tener un laburo como tengo ahora”* (G., 27 años, AT).

En el mismo sentido, una beneficiaria de la Asignación Universal destaca *“ayuda mucho tener platita todos los meses para comprar las cosas de mi hija, leche, pañal, comida”* ... *“yo no puedo pedir más, tengo solo una nena, que le den a alguien que tenga menos que yo”* (S., 29 años, AUH).

En ambos casos, se verifica una aceptación que no cuestiona las características de la ayuda que se recibe aun cuando ésta no alcance a modificar la condición de informalidad en que ambos se encuentran. Probablemente la ausencia de una experiencia previa que opere como marco comparativo condicione esta valoración. Por sobre la situación de precarización se privilegia una cierta estabilidad que proporciona el ingreso –*“saber que se va a tener la platita a fin de mes”*– y las posibilidades de acceso a ciertos bienes.

Otra perspectiva se plantea a partir de los dichos de dos beneficiarios que relatan vivencias laborales anteriores. El haber contado en algún momento de su trayectoria con un trabajo/empleo que le garantizaba una remuneración fija y estable, y el acceso a ciertos bienes y servicios, habilita una mirada capaz de poner en cuestión los alcances efectivos de estos planes. Un aspecto a considerar



refiere a la informalidad de la situación que implica la AUH, que limita el acceso a diversos servicios sociales e incluso a servicios como los créditos. Frente a esto la entrevistada reivindica la importancia de un trabajo “*en blanco*”, cuyo rasgo fundamental deriva en parte de la estabilidad que da un ingreso regular, pero, fundamentalmente del reconocimiento social de ser trabajador: “*no estoy de acuerdo con tener planes, tiene que haber trabajo, obra social...yo trabajé desde los dieciséis años, cama adentro, y a mí me alcanzaba*” (J, 33 años, AUH).

En esta misma línea se ubica el testimonio de una persona que trabajó en una empresa reconocida de la región y perdió su empleo en el contexto de la crisis del 2001; la evaluación acerca del plan se asienta en la confrontación entre esta experiencia anterior y las condiciones laborales en las que actualmente se encuentra. La valoración que establece con respecto al plan, así como la distancia social que experimenta en relación con sus compañeros de trabajo, derivan a la vez de su pertenencia generacional –es decididamente mayor que ellos– y la construcción de una representación acerca del trabajo propia de la primera modernidad; haciendo referencia a sus jóvenes compañeros señala: “*no saben, vienen de un mundo que nunca trabajó... Esta gente no sabe lo que es la cultura del trabajo*”; destaca además “*yo trabajé en comercio 25 años, no quise agarrar la pala... Uno espera más, mi capacidad no es para aplicarla aquí*” (P., 58 años, AT), mostrando la asociación que establecía la sociedad salarial entre trabajo, educación y progreso/movilidad.

Este testimonio da cuenta de un imaginario centrado en el valor del propio esfuerzo y el empleo estable, que se ve violentado frente a la falta de una cultura del trabajo que se advierte entre los más jóvenes, pero también en un cierto desinterés en los operadores del programa cuando no se proveen los materiales necesarios para hacerse cargo de la tarea. Consideraciones semejantes realizan quienes han sido incorporados a la AUH, destacando la informalidad y las dificultades de acceso a algunos servicios de salud, educación o crediticios. Se enfatiza, igualmente, la importancia de contar con un trabajo “en blanco”, no sólo debido a la estabilidad que proporciona sino por el reconocimiento social que supone el ser un trabajador.

### 3.2.2. *La tensión fragmentación/reconstrucción del lazo social*

Un aspecto que intentan promover estas políticas sociales es la reconstrucción del tejido social, a partir del reforzamiento de los vínculos de las personas entre sí y con su comunidad, apuntalados en el sentido de pertenencia. En el caso del AT, la solidaridad y la asociatividad son valores que se suponen intrínsecos al

trabajo en el marco de una cooperativa. Sin embargo, los entrevistados ponen de manifiesto que estas prácticas no generan pertenencia y no alcanzan para la conformación de un “nosotros”: “*voy y hago lo mío*”, “*hago mi trabajo*” (G., 27 años, AT).

Una cuestión recurrente remite a la distinción al interior del grupo entre los que trabajan y los que “*miran, juegan, hacen bromas*” esto genera conflictos no siempre manifiestos o malas respuestas que “*duelen porque somos compañeros desde el principio*” (L., 25 años, AT).

En el caso de la Asignación por hijo la distinción se establece entre quienes hacen un “buen uso” del dinero transferido –centrando la atención en el cuidado de los hijos– de los que no cumplen con esta condición: “*muchos cobran el plan pero no les beneficia a los chicos, cobran para ellos*” (M., 26 años, AUH); “*roban, hay muchas drogas... esos vagos no salen a laburar y (el plan) es la solución para ellos*” (J., 33 años, AUH).

En resumen, en estas pocas emisiones se pone de manifiesto el grado de fragmentación de ambos colectivos. El grupo resulta así una suma de individuos que comparten un espacio sin lograr construir un sentimiento de cohesión social.

#### 4. La construcción de subjetividades

La articulación de estas distintas dimensiones contribuye a producir diferentes modos de ser sujeto; habilitando, desde mi perspectiva, la construcción de la siguiente tipología:<sup>3</sup>

Un primer modelo se configura a partir de contextos de socialización vinculados directamente con la crisis estructural del empleo, la implementación de políticas sociales compensatorias y condiciones precarias de existencia que definen sus trayectorias vitales en términos de beneficiarios. En tal sentido, se produciría una naturalización de la asistencia mediada por la política y una aceptación no cuestionadora del lugar de asistido; el plan aparece como un elemento natural de la vida de los sectores más vulnerados, reforzando su dependencia con respecto al Estado y por tanto su heteronomía. El sujeto, sin posibilidades de indagar en su cotidianeidad e inserto en condiciones materiales de vida que le impiden auto-solventarse termina ajustándose a las reglas que le son impuestas desde afuera por un poder diferente y ajeno. En este caso se asume la disciplina

<sup>3</sup> Esta tipología ha sido construido a partir del análisis realizado. Los dos primeros modos refieren claramente a los casos que se presentaron. El tercero, en cambio, no deriva de ellos, sino de referencias realizadas por los entrevistados aludiendo a otros compañeros, y de observaciones *in situ*, por lo que he considerado de interés incluirlo. Ninguna de estas personas accedió a la realización de una entrevista.

sin cuestionamiento, debido a que el sujeto no detenta un grado suficiente de autonomía, como para avanzar en consideraciones críticas frente a la propuesta. Este modo, aun cuando sugiere adaptación a la situación supone en verdad una cierta pasividad más próxima a la sumisión y al conformismo que a la aceptación reflexiva por parte del sujeto.

Cuando la trayectoria reconoce como ámbitos de socialización y experiencia laboral los que caracterizaron a la sociedad salarial –anteriores a la política neoliberal implementada durante el gobierno menemista–, tiene la posibilidad de correrse del lugar de “beneficiario” intentando construir estrategias alternativas (estudiar una tecnicatura, tener otra actividad laboral, etc.) dando cuenta de una mayor autonomía de la acción. Se asume en este caso el cuestionamiento del programa y su funcionamiento. Esta posibilidad de distanciarse, de mirarlo desde otro lugar, se asocia a experiencias previas más o menos estables en cuanto al ingreso y al trabajo; sin embargo aparece de modo recurrente la mirada desconfiada con respecto al otro, sea porque no se le da el uso adecuado al ingreso universal o porque no se cumple con la obligación de trabajar que implica el programa.

Finalmente, he propuesto reconocer un tercer tipo, cuya principal característica se encontraría en la no implicación y la prescindencia. La persona busca su incorporación al programa, sin embargo, en su comportamiento pone de manifiesto un claro rechazo a ajustarse a las normas establecidas, sin que constituya necesariamente un modo de resistencia. Se trataría de una forma de cuestionar la ideología del orden social con la pretensión de obtener el beneficio pero sin cumplir con las reglas que disciplinan y ordenan, privilegiando sus finalidades por sobre las finalidades de la institución.

Para resumir, y desde mi perspectiva, considero que ninguno de estos comportamientos resultarían exitosos con referencia a la autonomía del sujeto, variando entre la aceptación conformista del primero, la pasividad resistente pero no constructiva del último y el sufrimiento de quien por formación e historia se ve presionado a asumir la tarea que propone el programa, aunque advirtiendo que por ese camino no se logra ni la ubicación ni el reconocimiento social esperado.

## **5. Algunas consideraciones en torno a los resultados alcanzados**

Las políticas consideradas en su intento por reconfigurar lo público enmarcan sus intervenciones sociales en un contexto político y social con vistas al crecimiento de su capacidad de ordenar y regular la vida social, a partir de un conjunto de proyectos con enfoque comunitario, propuestas de participación, educación popular y promoción social de las familias que operan como refugio a la inseguridad social.

Entre sus metas figuran la inserción social de los sectores más postergados, que pretenden lograr sea mediante el trabajo genuino, considerado “el mejor organizador social y...herramienta eficaz para combatir la pobreza y distribuir la riqueza”<sup>4</sup> o por la transferencia de ingresos para aquellas personas con dificultades para ser incorporados al mercado laboral.

Sin embargo, la esperada inserción social no llega a concretarse a través de los dos mecanismos presentados. El Programa AT, centrado y pensado en relación con lo laboral, la organización de cooperativas y los ensayos de la economía solidaria, no consigue definir puestos efectivos de trabajo para los usuarios o superar las condiciones de precariedad en que se encuentran. En el caso de la AUH, sustentado en la transferencia de ingresos, los niveles de inserción se encuentran asociados a la obtención de determinadas metas de consumo que sólo permiten atenuar los riesgos sociales de la exclusión.

En consecuencia, tales políticas poseen un marcado carácter compensatorio y asistencialista sin generar procesos reales y efectivos de inclusión social y/o laboral, ni que los sujetos involucrados logren definir opciones de vida, participar de intercambios sociales y desempeñarse en la vida pública. Quedan de este modo, reducidos a la condición de receptores de beneficios en lugar de instituirlos como poseedores de derechos.

En su lugar, se configura una suerte de asistencialismo para el consumo, donde el mercado aparece como el medio legítimo de satisfacción de las necesidades sociales y económicas, contribuyendo a la generalización de las relaciones mercantiles a través del financiamiento del consumismo de los grupos más pobres. Este modo de pensar la inclusión –mediante la posibilidad de adquirir determinados bienes o el endeudamiento crediticio– forman parte de lógicas estructurales que impuestas, dan forma a diferentes necesidades, favoreciendo la integración eficaz de los sujetos al sistema.<sup>5</sup> Resultan así un modo estático de regulación de la pobreza que no busca la superación del problema sino su administración como componente funcional a los principios de organización social y que se pone de manifiesto en los dos ejes analizados. Orientadas a intermediar en las tensiones derivadas de la cuestión social, se restringen a reproducir las condiciones de vida en los límites de subsistencia.

---

4 Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación (2010) Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Nacional y Popular. TOMO I. Disponible en: <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/az2086.pdf>.

5 Las sociedades capitalistas han difundido una noción de bienestar asociada al consumo que contribuye a la reproducción material y simbólica del orden social. Se conformaría, en este caso, un sujeto sujetado por el capital financiero.

## **6. A modo de conclusión – Las políticas sociales como instituciones totales y la producción de sujetos**

Atendiendo a las consideraciones previas<sup>6</sup> me permito afirmar que las PS implementadas en las dos últimas décadas se han caracterizado por identificar a sus destinatarios desde un lugar simbólico marcado por la vulnerabilidad y la inviabilidad de sus alternativas, estableciendo, ya sea de modo explícito o implícitamente, que ellos deben ser gestionados y administrados con el fin de promoverlos y movilizarlos. Desde esta perspectiva, operarían como una máquina social destinada a la reeducación intensiva de los individuos a los que consideran incapaces para hacerse cargo de sí mismos. Así, al desplegar tecnologías de intervención y dispositivos institucionales contribuyen a modelar formas particulares de individualidad.

Para analizar esta cuestión propongo a continuación pensar a las PS como Instituciones Totales (IT), a la manera de Goffman (1972), considerando cómo ellas inciden en la producción de sujetos.

Esta noción refiere a un lugar de residencia y trabajo, donde un gran número de individuos que se encuentran en la misma situación resultan aislados de la sociedad durante un cierto tiempo, compartiendo una rutina diaria que es administrada formalmente. Asimismo, al igual que las políticas sociales, definen como su tarea primaria la resocialización de sus usuarios. Y, a la manera de los “internados” en las IT, los beneficiarios de las PS no pueden salirse de su condición de tales, debido a una trayectoria de planes sucesivos que, en algunos casos, llega a involucrar a más de una generación.

Actúan, en general, como organizadoras de prácticas individuales que permiten comprender la constitución del sí mismo operando como marcos totalitarios y en tal sentido, diferentes a la sociedad normal; la condición de posibilidad del sí mismo en el sentido goffmiano, sólo se verifica en el juego del pluralismo institucional, en un sistema de interacciones e interrelaciones culturales diferentes.

Bajo este marco institucional, este autor distingue dos modos de ajuste, como parte del proceso de adaptación que se produce en ellas: los ajustes primarios mediante los cuales la persona decide cooperar con la organización aportando las actividades que le son requeridas o bien, ajustes de tipo secundario, por los cuales se evitan los supuestos implícitos en cuanto a lo que debería hacerse y las acciones precisas. En uno u otro modo, ellos se verifican debido a las propias limitaciones que impone la institución, operando en el primero como un indicador de acatamiento a la disciplina y subordinación al orden impuesto, y poniendo en evidencia una cierta capacidad de autonomía y resistencia en el segundo.

<sup>6</sup> En el punto 3 se ha realizado una breve caracterización de estas Políticas..

También Robert Castel (1980) recupera la noción de institución total, analizando el orden psiquiátrico, pero a diferencia de Goffman lo considera más un término estructural que situacional. Para este autor, tales instituciones no pueden comprenderse a partir de las distintas interacciones o situaciones sino en razón de efectos institucionales que poseen una dimensión trans-subjetiva o histórica.

Para Castel, las interacciones han de ser analizadas bajo el mismo marco de una dimensión macro-social que le sirve de contexto; por tanto, la posición que un individuo ocupa en la división social del trabajo posee un valor fundamental. Así, en la sociedad actual y en ausencia de aquellos soportes asociados a la inserción laboral genuina y la participación en redes de sociabilidad que favorecerían la conformación de la individualidad del hombre moderno o de estrategias de acción para los actores, se configuran experiencias de desafiación y vulnerabilidad, estableciendo vínculos intermediarios e inestables en los que se articula la precariedad en el trabajo con la fragilidad de los soportes de proximidad.

En el mismo sentido Martuccelli (2006) aborda los procesos de producción de individuos. Para este autor, en el contexto de la segunda modernidad y las transformaciones sociales, culturales y económicas se han profundizado las tensiones en los procesos de constitución de las subjetividades. También Beck (2001) y Beck-Gernsheim (2003), han destacado como una característica de la “sociedad del riesgo” la presión a la individualización. En consecuencia, y debido al creciente proceso de diferenciación y fragmentación no es posible hablar genéricamente de procesos de realización/construcción de subjetividades. En virtud de ello, se reconoce que la posición social del actor no constituye más el principal factor explicativo de sus prácticas y experiencias, dadas las anomalías que se registran en sociedades marcadas por la incertidumbre y la contingencia.

Estas son las condiciones en las que se encuentran aquellos involucrados en las PS, en tanto ellas mismas no están en condiciones de brindarles los soportes necesarios para contribuir a la conformación de su individualidad, contribuyendo más bien al aislamiento, la vulnerabilidad y la individualización.

Al adjudicarles –en tanto necesitados de ayuda– una cierta inutilidad social inciden en su descalificación tanto en el plano cívico como político (Castel, 1997). En estos casos, la desvalorización es introyectada y la desafiación con respecto a las redes sociales, la marginación en relación con el mercado laboral y la ausencia de una identidad colectiva por parte de los involucrados contribuyen a la pérdida de sentido, entorpeciendo la formación de un proyecto personal y colectivo socialmente valorado. Los modos de regulación implicados favorecen

los procesos de fragmentación y atomización de las experiencias. Prevalecen, así, actitudes de pasividad y resignación, en una suerte de sometimiento y renuncia al protagonismo social y político como agente transformador de su entorno.

Se podría afirmar, en consecuencia, una cierta circularidad entre las situaciones de exclusión y la subjetividad que se conforma, las que favorecen procesos de individualización negativa, entendidos como carencia de seguridad, de consideración, de lazos estables, con el consecuente aislamiento, desconexión y creciente insatisfacción indentitaria. La gradual disminución de los vínculos e intercambios con el resto de la sociedad restringe y niega el acceso a los espacios socialmente valorados, limitando las interacciones a aquellas personas que comparten su condición.

Este concepto de individualización negativa,<sup>7</sup> resultaría opuesto a la idea de identidad como proyecto reflexivo y autónomo que se construye como consecuencia del incremento de reflexividad, y que favorece la progresiva emancipación del agente frente a las estructuras (Castel, 2000, Bauman, 2003; Lash, 1999; Beck, 2001).

En resumen, la implementación de políticas sociales orientadas a disminuir la alteridad social estaría operando más bien como mecanismos de soportabilidad para atenuar el conflicto y reducir el sufrimiento que como efectivos soportes de la existencia. En este sentido, la integración no puede consistir exclusivamente en la mejora de los niveles de vida o el acceso a una mayor cantidad de satisfactores sino en la creación de capacidad de vida con una lógica de ensanchamiento de la subjetividad que exprese la potencialidad del sujeto individual, en lugar de restringirse a la lógica de la reproducción material (Zemelman, 2012).

### **Bibliografía**

ALVAREZ, S., (2001) “La evolución de los paradigmas. Pobreza Augestionada”.

*Revista Encrucijada* N° 14. Buenos Aires: Universidad Nacional de Buenos Aires.

BAUMAN, Z. (2003) *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Argentina: Siglo XXI.

---

<sup>7</sup> Esta noción es propuesta por Robert Castel (2000), a partir de los conceptos elaborados por Durkheim, y refiere a una forma de individualismo que se produce por exceso, hipertrofiado y que termina generando insatisfacción del sí mismo o narcicismo, o por el contrario,, que se define por su carácter deficitario y se corresponde con la situación de crisis del lazo social, en la que se encuentran aquellas personas que han sido despojadas de los anteriores soportes colectivos, situación de desposesión e invalidación debido a la falta de derechos sociales.

- BANCO MUNDIAL, (2001) *Estrategias de sobrevivencia de los hogares urbanos frente a la crisis económica en la Argentina*. Informe N° 22426-AR. Unidad de Reducción de la Pobreza y gestión económica. Unidad de gestión de País para la Argentina. Chile, Paraguay y Uruguay. Región de la América Latina y el Caribe.
- BECK, U. (2001) “Vivir nuestra propia vida en un mundo desbocado: individuación, globalización y política”, en: Giddens, A. y Hutton, W. (eds.), *En el límite. La vida en el capitalismo global*. Barcelona: Tusquets. pp. 233–246.
- BECK U. y BECK- GERNISHEIM, E. (2003) *La individualización: el individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- CARDOSO, F. (1970) “¿‘Teoría de la dependencia’ o análisis de las situaciones concretas de dependencia?” *Revista Latinoamericana de Ciencia Política* Año I, N° 3, Santiago.
- CASTEL, R. (1980) *El orden psiquiátrico*. Madrid: La Piqueta.
- \_\_\_\_\_ (1997) *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- \_\_\_\_\_ (2000): “Encuadre de la exclusión”, en: Karsz, S. (coord.), *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. España: Gedisa. pp. 55-86.
- GERMANI, G. (1962) *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidós.
- GOLBERT, L. y TENTI FANFANI, E. (1994) “Nuevas y viejas formas de pobreza en la Argentina”. *Revista Sociedad* N° 4, pp. 85-103.
- FOIO, M. S. y PÉREZ RUBIO, A. M. (2012) “Política neo-desarrollista y construcción de subjetividades. El caso argentino”. *Revista Yuyaykusun* N° 5, del Departamento Académico de Humanidades, en el índice SOCIEDAD, Universidad Nacional Mayor de San Marcos Local Principal Jr. Paruro 119, Lima 1 – Perú.
- FOUCAULT, M. (1987) *La hermenéutica del sujeto*. Curso en el Collège de France (1981-1982). (H. Pons, Trad.). Buenos Aires: Fondo de cultura económica.
- GIDDENS, A. (1995) *La construcción de la Sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- GOFFMAN, E. (1972) *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu.



- LASH, C. (1999) *La cultura del narcisismo*. Barcelona: Editorial Andrés Bello.
- KLIKSBERG, B. (2002) *Hacia una economía de rostro humano*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- LEWIS, O. (1985) *Antropología de la pobreza: cinco familias*. México: FCE.
- LO VUOLO, R., BARBEITO, A. y PAUTASSI, L. (2004) *La pobreza...de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: Ciepp-Miño y Dávila.
- MALLIMACI, F. y SALVIA, A. (2005) *Los nuevos rostros de la marginalidad*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- MARTUCCELLI, D. (2006) *Lecciones de sociología del individuo*. Lima: Universidad Católica- Departamento de Ciencias Sociales. Disponible en: <http://www.uff.br/observatoriojovem/sites/default/files/documentos/>. Fecha de consulta, 30/12/2015.
- MERKLEN, D. (2005) *Pobres ciudadanos*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- MINUJIN, A. y KESSLER, G. (1995) *La nueva pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- MOSCOVICI, S. (1985) “El campo de la Psicología Social”, en: *Psicología Social*. Tomo I. Barcelona: Paidós.
- NUN, J. (1969) “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal”. *Revista Mexicana de Sociología* México Vol. 5, N° 2.
- \_\_\_\_\_ (1972) “Marginalidad y otras cuestiones”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* N° 4, pp. 97-128.
- \_\_\_\_\_ (1999) “Nueva visita a la teoría de la masa marginal”. *Revista Desarrollo Económico* Vol. 39, N° 154.
- \_\_\_\_\_ (2001) *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- QUIJANO, A. (1970) *Polo marginal y mano de obra marginal*. Santiago de Chile: CEPAL.
- SCRIBANO, A. y DE SENA, A. (2013) “Los planes de asistencia social en Buenos Aires: una mirada desde las políticas de los cuerpos y las emociones”. *Aposta Digital* N° 59. Disponible en: <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/ascribano1.pdf>. Fecha de consulta, 30/12/2015.
- SVAMPA, M. (2003) *Desde abajo. Las transformaciones de las identidades sociales*. Buenos Aires: Biblos.

- \_\_\_\_\_ (2005) *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neo-liberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- TOURAINÉ, A. (2009) *La mirada social. Un marco de pensamiento distinto para el siglo XXI*. Barcelona: Paidós.
- ZEMELMAN MERINO, H. (2012) “subjetividad y realidad social”, en: Piedrahita Echandía, C., Díaz Gómez, A. y Vommaro, P. (comps.), *Subjetividades políticas: desafíos y debates latinoamericanos*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas. pp. 235-246. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20130218032232/Subjetividadespoliticas.pdf>. Fecha de consulta, 30/12/2015.



# Problemas sociales y políticas sociales neo-desarrollistas: el Programa Familia Argentina<sup>1</sup>

*María Isabel Ortiz y Ana María Pérez Rubio*

## 1. 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. Este hecho se vincula a la consideración de la llamada “cuestión social, que se particulariza en cada época, bajo la forma de problemas sociales, los que resultan ser la expresión que asume en cada momento histórico la cuestión social.

Un problema social es considerado como tal cuando media en relación con él la acción efectiva de sujetos interesados en presentarlo como perjudicial, ya sea desde un determinado punto de vista, o para la sociedad en general, en tanto pone en cuestión la legitimidad misma del sistema. En consecuencia, la enunciación del problema resulta dependiente de las definiciones hegemónicas que son las que imponen la forma como se lo nombra, describe y especifica en un contexto determinado, sea económico, cultural, social. De este modo, los problemas no se definen aisladamente, sino inscriptos en una red de problemas que mantienen continuidad en el tipo de argumentación y de las explicaciones que sostienen. Por lo tanto, la disputa por su definición es también por la determinación de las causas, por la atribución de responsabilidades, por su formación, por la determinación 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 y los/las técnicos/as constituyen, por excelencia, campos de producción de problemas sociales en la medida en que ellos son los encargados de gestionar la cuestión social incidiendo en la definición de los planes y programas de política social que son puestos en marcha por el Estado. En consecuencia, la definición del problema social es objeto de disputas

---

<sup>1</sup> Este artículo ha sido publicado en *Revista de Estudios Regionales* N° 9, pp. 127-143, año 2013.

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 entre sí suponen una concepción de la tensión subyacente “desposesión / igualdad-libertad” y genera 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 (PS) el Estado materializa una de sus funciones al limitar la explotación del proletariado y la privatización de la esfera de subsistencia y la reproducción de la vida (Grassi, 2009).

Las PS actuales –con enfoque de derechos– se presentan como un intento por desmarcarse de las que aplicara el neo-liberalismo en el período anterior, al proponerse como 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 son definidos como sujetos de derechos al privilegiar el componente participativo, la idea de comunidad y de solidaridad entre pares, y no como *beneficiarios*. Estas nociones resultan fundamentales en relación con la afectación del sujeto y los procesos de producción humana.

Así, en este capítulo nos proponemos avanzar en una caracterización de las PS Bicentenario; para ello recuperamos la información presentada en la página web del Ministerio de Desarrollo Social, en el Documento *Las Políticas Sociales del Bicentenario*,<sup>2</sup> aunque centrándonos de modo particular en el *Programa Familia Argentina* (PFA) en tanto estrategia de solución a los problemas sociales definidos en su vinculación con la construcción de la cuestión social. Consideramos a continuación, la visión de dos funcionarios con respecto a ellos. Nos interesa de modo particular indagar en torno a la congruencia –o no– entre el discurso oficial, las ideas sustentadas por los agentes gubernamentales y el modo cómo las metas han sido traducidas a propuestas y programas.

---

2 Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación (2010) *Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Popular y Nacional*. Tomo I. Disponible en: <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/az2086.pdf>.

## **2. Las políticas sociales en la Argentina reciente:**

### **2.1. Neoliberalismo**

El neoliberalismo supuso una reestructuración del capitalismo a escala mundial al modificar 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 establecidas de dominación, las que se tradujeron en la transformación del capital productivo en capital-dinero, y dieron así fundamento al desarrollo del neo-liberalismo (Holloway, 1994). Este proceso de reorientación de las funciones 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 Argentina, la década del 90 se caracteriza por la desmovilización política y social de las clases subalternas, consecuencia de la dictadura militar y el disciplinamiento de la hiperinflación al finalizar la década de los 80. Frente al retroceso de los sectores asalariados, ella se configura como expresión de la ofensiva del capital para imponer nuevas relaciones de trabajo sobre la base de la legitimidad democrática, y durante su transcurso se logra la reafirmación de la autoridad de éste y su 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 cuyo tratamiento es canalizado 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 al incorporar a dos millones de beneficiarios; este subsidio que se presenta como el derecho a la inclusión intenta la re-estatización de las relaciones sociales.

Luego de la asunción del nuevo 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 micro emprendimientos asociativos. Se lanza así con entusiasmo, el plan *Manos a la Obra*.

### **2.2. Neo-desarrollismo**

Durante la década del noventa y lo transcurrido del 2000, en la mayoría de los países latinoamericanos emerge una nueva visión sistémica –distinta a los postulados del Consenso de Washington– que incorpora las necesidades y problemas de las personas e incluye lo social no sólo como una externalidad del

crecimiento y de la acumulación económica, sino como una preocupación central. Estos nuevos 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) conjuntamente 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 promover un entorno que favorezca la creación de riqueza, como condición material básica para que esos derechos puedan ejercerse. Se diferencia en ese sentido del enfoque asistencialista, al considerar a los destinatarios de las propuestas como actores dinámicos y no simplemente receptores pasivos.

### **3. Las Políticas del Bicentenario: Políticas Sociales Integrales en Territorio:**

*Políticas Sociales Integrales en Territorio* es la denominación que desde el 2004 aplica el Ministerio de Desarrollo Social a un modelo integral de políticas sociales, que adscriben a los lineamientos neo-desarrollistas. 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 conformación 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 político y social con vistas al crecimiento de su capacidad de ordenar y regular la vida social mediante un conjunto de proyectos con enfoque “comunitario”, propuestas de participación, educación popular y promoción de las familias que opera como refugio a la inseguridad social. Es en la comunidad

donde lo público se reorganiza como un supuesto para la intervención social, en vinculación con la dimensión territorial (Cruces, Moreno, Ringlod y Rofman, 2008).

A diferencia del enfoque neoliberal, al concepto de comunidad estas PS 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 la estatización en lugar de la privatización y el 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 conjuntamente con la disminución de la pobreza y la desigualdad la reconstrucción del tejido social.

Asimismo especifica al trabajo como el principal organizador social. El eje que refiere al empleo –“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 micro-emprendimientos encuadrados en la lógica de la economía social.

El otro eje –“Familia Argentina”– se basa en el reconocimiento de los derechos sociales y 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 y cuyos destinatarios se ubican en las primeras y últimas franjas etarias.

A partir de estos ejes programáticos se derivan dos visiones de PS, 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* (AT) el bien es el trabajo, vinculado a una regulación mediada por la competencia y en menor medida por la solidaridad. En cambio, para el PFA, 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, 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 PS.

### **3. 1. Programa Familia Argentina**

#### *3.1.1. Para una caracterización del Programa:*

El PFA 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 Mujica, 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 el tratamiento de los datos se recurrió al análisis factorial de correspondencias, para datos textuales, 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. En este caso específico se ha trabajado con el análisis de clusters tomando para el procesamiento las siguientes dimensiones: objetivos, enfoques, destinatarios, estrategias y los 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 cómo 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 la estrategia de abordaje de estos programas, se identifican dos grandes grupos, en el primero, con marcado tinte territorial y comunitario, se reconocen dos sub-grupos: uno orientado al cuidado de la familia y la comunidad en general y el otro enfocado a grupos específicos.

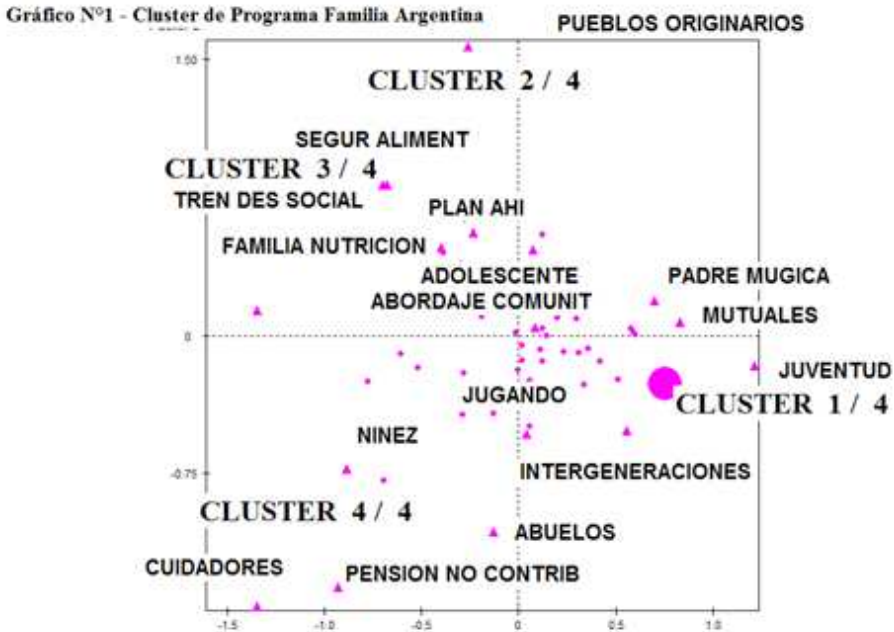
El primero se focaliza en lo local y en la atención de los centros urbanos más alejados, el programa más representativo es el Tren de Desarrollo Social, al que se asocian otros con características semejantes: Seguridad Alimentaria,

Familias y Nutrición, Plan Ahí y Abordaje Comunitario. Con una perspectiva semejante, pero con destinatario específico, se encuentra el Sub-Programa de Pueblos Originarios, cuyos objetivos proponen el fortalecimiento y la restitución de derechos para estos grupos, cuyo componente principal es la transferencia de ingresos conjuntamente con elementos de tipo cultural y político.

En el segundo conjunto de programas, los grupos específicos están 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 re-significación de la idea de infancia, remiten específicamente a la restitución de derechos (Programa Jugando Construimos Ciudadanía) y Jornadas Inter-generacionales que propone la organización de talleres que favorezcan el contacto entre las distintas generaciones y la de-construcción de los estereotipos. Finalmente, se registra un agrupamiento de programas (Juventud, Jóvenes Padre Mujica, Mutuales del Bicentenario) orientados a este sector etario, que propician su protagonismo generando espacios de participación de carácter eminentemente político.

El gráfico N°1 muestra, claramente, lo focalizado de estas políticas, con independencia del discurso que las presenta desde una perspectiva integral y la intención expresa de distinguirse del enfoque neo-liberal. Conforman, en conjunto, un grupo heterogéneo que involucra, por un lado a la familia, la comunidad y a los adultos mayores y se encuentra orientado a la satisfacción de derechos sociales desde una perspectiva universal. Su principal operatoria consiste en la transferencia de ingresos con un carácter marcadamente asistencial, por lo que el destinatario se instituye como pasivo.

El enfoque propuesto para la población joven, por el contrario, resulta 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.



### 3.2. 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 el mismo ingrese en la agenda pública. Asimismo, que a partir de los problemas sociales –que se identifican 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 indagar en torno al modo cómo se alude a los problemas sociales, a partir del discurso que elaboran –en situación de entrevista– dos funcionarios vinculados con la gestión de las políticas sociales. El primero, pertenece al área de Desarrollo Social de nivel nacional y opera como responsable del mismo, en el territorio provincial, en representación del nivel central. El segundo, pertenece a la administración provincial y se encuentra actualmente a cargo de una subsecretaria. Resulta pertinente la siguiente aclaración: ambos ostentan distinta filiación partidaria, por lo que la administración de las políticas sociales –definidas por la nación y gestionadas por la provincia– se desarrolla en un contexto de conflictividad. Como consecuencia de ello, regularmente

los recursos que en principio habrían de estar destinados al gobierno provincial son desviados hacia el municipio –con igual adscripción partidaria que el nivel central gubernamental– mientras la provincia redefine y reorienta la política en función de recursos parciales. La elección de un funcionario por cada una de las jurisdicciones ha pretendido dar cuenta de esta situación entendiendo que los mismos oficiaban como representantes de ellas y en tal sentido informantes cualificados.

### *3.2.1. Los Problemas sociales bajo la mirada política de los funcionarios:*

#### a) El nivel nacional representado en la provincia

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación especifica en el Documento “Las Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y Popular” como principal problema social la pobreza al tiempo que destaca la importancia de redistribuir la “muchísima riqueza” con la que cuenta el país.<sup>3</sup>

Reseñamos a continuación, algunas de las verbalizaciones del funcionario que opera en el territorio provincial en representación del nivel nacional. 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 al destacar el fortalecimiento de la infancia, de los adultos mayores, el combate a la violencia de género y la trata de personas como aspectos en los que se centra la atención, enfatizando, asimismo, el trabajo en territorio y el contacto con la gente. Igualmente, la distinción –a propósito de la definición de destinatario al que se interpela– entre el “beneficiario pasivo” propio de los enfoques neo-liberales y los “sujetos de derecho” de las políticas actuales, con capacidad de propuesta y que, en consecuencia, derivan en procesos de construcción de ciudadanía. Bajo una idea democrática con respecto al 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 verificaría en el proceso cotidiano y promovería 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 una nueva historia”... “necesitamos trasladarnos, transitar, para construir una nueva subjetividad... algo proactivo diferente que cambie este patrón”.

<sup>3</sup> Este documento está disponible en la página web del Ministerio de Desarrollo Social, <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/az2086.pdf>especf..

El discurso del entrevistado presenta un contenido político explícito que reconoce la desigual estructura socio-económica provincial 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, planteando como alternativa un discurso sustentado en el ideario de la modernidad, aunque algo *aggiornado*.

Sus ideas pueden, 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) El Nivel provincial

El funcionario entrevistado como representante del nivel provincial, designa como problema más acuciente 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 esto, la provincia ha implementado un Programa destinado a jóvenes a partir de tal 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 Podes”, que se desarrolla 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 subraya 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 los micro-emprendimientos 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 se corresponden con los distintos barrios, provienen de 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 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.

Esta vinculación con las ONG marcaría una clara diferencia con los lineamientos señalados por las PS del Bicentenario, hecho que las aproximaría, más bien, al ideario de las políticas neo-liberales de las que permanentemente busca despegarse el discurso oficial nacional. Pero además, y a partir de los dichos del entrevistado, consideramos que en este caso se produce una invisibilización de la problemática social, destacando elementos que remiten a aspectos pertenecientes al orden de la ética y la moral, al plantear como principal propósito la "*promoción humana*" y como principal problema la "crisis de valores de la familia"; al mismo tiempo que se biologiza, y en consecuencia naturaliza, el problema de la juventud. 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 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.

En consecuencia, la gestión de las PS en el ámbito provincial se instrumenta por fuera del Estado, aunque con su mediación, respondiendo a una estrategia de la concepción neo-liberal que desarrolla la misma 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 que aporta 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 siempre del poder discrecional de un funcionario. Esto proporciona al modelo una condición 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).

#### **4. Consideraciones finales a modo de conclusión:**

Las PS constituyen la manera cómo el Estado interviene en la cuestión social. Sus fines se orientan a resolver la falta de trabajo y proveer condiciones de vida dignas a los pobres estructurales, 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 PS 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.

La información analizada en este capítulo, proveniente tanto del discurso oficial elaborado para la presentación de las Políticas, como del *PFA* y la visión de sus gestores, pone 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.
- Su marcado carácter asistencialista y de corte individual en tanto no se incluyen lecturas políticas colectivas para la identificación de los problemas ni en las estrategias de abordaje.
- La contradicción entre el énfasis puesto en la integralidad de los programas, y su organización bajo la forma de un conjunto de sub-programas con orientaciones específicas hacia grupos carenciados determinados.

- El reconocimiento de dos ejes diferenciados, uno que se corresponde con el Programa AT y el otro, PFA. El primero, destinado a trabajadores sin empleo –población económicamente activa con componente de promoción social en su intervención–. El segundo, direccionado a la familia y grupos diferenciados –sujetos pasivos desde la perspectiva económica– que atiende requerimientos y necesidades con enfoque asistencial.

- El planteo discursivo en términos de derechos, así como su diseño e implementación que siguen la lógica del beneficio y no la de restitución de aquéllos.

Estos aspectos resultarían convalidados, según nuestra perspectiva, tanto por el análisis de correspondencias presentado anteriormente, como por el discurso que sostienen los funcionarios. Dadas dichas características, y a pesar de la intención manifiesta por diferenciarse de las estrategias neo-liberales, las Políticas del Bicentenario –y para el caso particular del PFA– no lograrían desmarcarse de los lineamientos generales presentados por aquellos enfoques (Foio y Pérez Rubio, 2011). De este modo, los beneficiarios no alcanzarían a instituirse como “sujetos de derecho” dado el marcado carácter de asistencia focalizada de estos programas, en particular debido a que la distinción entre pobres estructurales –objeto de asistencia– y pobres con capacidad de reinserción ponen de manifiesto dos visiones contradictorias derivadas de la tensión pasivo/activo.

En el mismo sentido, la electividad de la mujer para la titularidad del PFA, además de incrementar sus obligaciones sobrecargándola de responsabilidades en el ámbito familiar, la instituye desde una mirada tradicional que atenta contra sus posibilidades para obtener mejores condiciones de autonomía mediante una inserción laboral efectiva. 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).

Igualmente, y desde nuestra perspectiva, no se ha logrado superar la focalización de las políticas del período anterior. En verdad, la integralidad no se consigue



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;

Nos importa destacar, también, que la conflictividad entre el Estado nacional y el provincial constituye una problemática recurrente en la gestión de las PS, los acuerdos entre los distintos organismos, los espacios de poder, la transferencia de recursos. Así, hemos registrado visiones divergentes y contradictorias con respecto a ellas, que desembocan en modos diversos de concebir los problemas sociales y definir la cuestión social. Mientras, 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 autónomos que es lo que define, desde nuestra perspectiva, a la ciudadanía. Por el contrario, 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). En relación con el *PEA* la incorporación de elementos de asistencia solidaria se orienta a favorecer la gobernabilidad y propiciar modos de regulación y control social con una visión que valoriza una perspectiva ética

En todos los casos, y aun cuando se reconozca –en particular en el discurso político nacional– el origen económico del problema de la pobreza, la propuesta no está encaminada hacia la modificación de la política económica. La identificación y selección de los “casos” que a partir de ciertas características particulares se incorporarán a uno u otro de los programas ponen en evidencia su carácter focalizado, pero también la negación de los elementos que confluyen en “la falta de ingresos”. De este modo “lo social” definido como tensión y conflicto se diluye al no hacer referencia a las causas o razones de la desigualdad mientras se enfatiza lo asistencial remedial.

**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*. Disponible en [http://trabajosocial.sociales.uba.ar/web\\_revista\\_2/pdf/13\\_bazzalo.pdf](http://trabajosocial.sociales.uba.ar/web_revista_2/pdf/13_bazzalo.pdf). Fecha de consulta, 17/12/2015.
- BONNET, A. (2007) “Políticas Neoliberales y lucha de clases”, en: Bonefeld, W., Bonnet, A., Holloway J. y Tischler, S. (comps.), *Marxismo abierto*. Volumen II. Buenos Aires: Ediciones Herramientas – México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- BONVECCHI, A. y C. SMULOVITZ (2008) “Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos. Visiones de la política social”, en: Cruces, C. et al. (comps.), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*. Buenos Aires: Banco Mundial. ISBN 978-987-98057-6-3.
- 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”. *Herramienta* N° 42. ISSN 1852-4710. 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 consulta, 01/03/2012.
- CRUCES, G.; MORENO, J. M.; RINGLOD, D. y ROFMAN, R. (comps.) (2008) *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas*. Buenos Aires: Banco Mundial. ISBN 978-987-98057-6-3.
- FLEURY, S. y MOLINA, C. G. (2002) *Modelos de protección social*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Diseño y gerencia de políticas y programas sociales. Washington: INDES, 3-6
- FOIO, S. y AM. PÉREZ RUBIO (2011) “Elaboración de un modelo de observación de las políticas sociales: aportes de la teoría sistémica de Niklas Luhmann”. *YUYAYKUSUN* N° 4. *Revista del Departamento Académico de Humanidades de la Universidad Ricardo Palma*.

- \_\_\_\_\_ (2012) “Política neo-desarrollista y construcción de subjetividades. El caso argentino”. *YUYAYKUSUN* N° 5. *Revista del Departamento Académico de Humanidades*, en el índice SOCIEDAD, (en prensa) Universidad Nacional Mayor de San Marcos Local Principal Jr. Paruro 119, Lima 1 - Perú.
- GRASSI, E. (2009) “Cuestión social, cuestión de Estado: lo político de la política social”. VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires. <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/9nov/123/grassi.pdf>. Fecha de consulta, 17/12/2015.
- GUBER, R. (s/f.) “La dimensión cultural de la crisis en Corrientes”, En *Factores Intervinientes en la crisis del Estado en la Provincia de Corrientes*. Disponible en: [http://www.unne.edu.ar/comunicacion/documentos/tesis/4\\_la\\_dimension\\_cultural\\_crisis.doc](http://www.unne.edu.ar/comunicacion/documentos/tesis/4_la_dimension_cultural_crisis.doc). Fecha de consulta, 17/12/2015.
- 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: Filmus, D. (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* - Doc. 74. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. 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). Fecha de consulta, 17/12/2015.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. Presidencia de la Nación (2010) *Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Popular y Nacional*. Tomo I. Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/FamiliaArgentina/Pol%C3%ADticas%20Sociales%20del%20Bicentenario%20-%20Tomo%20I.pdf>. Fecha de consulta, 17/12/2015.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. y REYES, M. F. (2006) “La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo”. *Documento de Trabajo* N° 55. Ciepp. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. ISSN 1668-5245. 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). Fecha de consulta, 17/12/2015.

## El Programa Ingreso Social con Trabajo. Implementación y significaciones construidas por los sujetos participantes

*Pablo Andres Barbetti y Federico Butti*

### Introducción

Tal como lo reconocen algunos analistas el año 2003 marca en Argentina la configuración de un nuevo escenario socio-político-económico en el que también se advierten algunas variaciones en los lineamientos en materia de políticas sociales. Los mismos parecen poner un particular énfasis en el *trabajo* como uno de los mecanismos centrales de integración social y, al menos discursivamente, buscan distinguirse y oponerse al carácter asistencial que caracterizó a gran parte de las intervenciones anteriores de corte neoliberal. En esta línea, en el año 2009, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se lanza el programa Ingreso Social con Trabajo *Argentina Trabaja* (AT) cuyos objetivos centrales se vinculan, justamente, con la búsqueda de inclusión a través del trabajo –especialmente en la esfera de la Economía Social– y la promoción y formación de organizaciones cooperativas.

El objetivo que nos proponemos en este capítulo es, en primer término, analizar los marcos interpretativos y teóricos en los que se sustenta esta propuesta política para, luego, contrastar los mismos con los *sentidos o significados* que adquieren estas experiencias para los sujetos que forman parte de la misma.

Siguiendo a algunos autores (Aguilar Villanueva, 1993; Tamayo Sáenz, 1997; Majone, 1997) entendemos a las políticas públicas como un proceso con diferentes etapas, a la vez que asumimos que las mismas constituyen construcciones sociales ya que los problemas sobre los que se actúa no están “dados” sino que son construidos y definidos subjetiva e interesadamente por los actores políticos y sociales estratégicos. En tanto construcciones sociales, los programas derivados de determinadas políticas públicas, constituyen el resultado de un juego de poder donde, si bien el Estado es uno de los actores que tiene un rol muy importante, las decisiones no surgen sólo del mismo, sino de interpelaciones, confrontaciones y

consensos entre distintos actores o grupos que intervienen en diferentes instancias del proceso. Desde esta perspectiva es posible reconocer los diferentes modos en que los sujetos valoran y significan sus experiencias y, a su vez, identificar algunos factores por los cuales el proceso de implementación de los programas no responde siempre, ni de modo lineal, a las expectativas planteadas en su diseño inicial.

El enfoque elegido para este análisis se sostiene en una concepción teórica que recupera la perspectiva de los actores y su rol activo en la construcción de las prácticas sociales. Orientados en conceptos provenientes de la teoría crítica, en especial algunos aportes categoriales de Giddens (1995) y Bourdieu (1990) entendemos que el curso de toda intervención en el campo social y las prácticas de los actores individuales y colectivos que en el mismo se concretizan, estará mediado no sólo por sus capacidades sino también por los recursos que los mismos dispongan así como los intereses que los movilicen. En este sentido, nos resulta fructífero el concepto de campo social y los posicionamientos de los agentes en el mismo, en tanto nos orienta en la identificación y análisis de “tensiones” que se ponen en juego en la complejidad de los procesos de implementación y en el impacto que puedan alcanzar las Políticas Públicas.

En cuanto a los aspectos metodológicos elegimos como estrategia el estudio de caso<sup>1</sup>, en el marco de un diseño de tipo exploratorio. Para la construcción de la información realizamos un análisis de los documentos de base del programa (resoluciones ministeriales, manuales de procedimiento, materiales de difusión) y efectuamos entrevistas semi-estructuradas a una muestra diversa<sup>2</sup> de sujetos que participaban en el programa. El trabajo de campo se realizó durante los años 2013 y 2014, en las localidades de Resistencia y Corrientes, e incluyó un total de 22 entrevistas. Entre los entrevistados se incluyen sujetos que participaban en esta experiencia desde diferentes roles: funcionarios de gobiernos provinciales, técnicos y/o profesionales y beneficiarios/destinatarios de las acciones.

Finalmente, cabe señalar que este trabajo se inscribe en un proyecto de investigación realizado desde el Centro de Estudios Sociales (Universidad Nacional del Nordeste) denominado “Políticas de inclusión en Chaco y Corrientes: procesos de implementación, actores y prácticas” cuyos objetivos centrales se orientaron

---

1 Seleccionamos este programa para su análisis ya que por sus dimensiones y alcances (se trata de un programa de carácter Nacional con implementación en todas las Provincias) constituye una de las intervenciones más significativas del Estado destinada a la población en situación de exclusión y con problemas en el acceso al mercado formal de trabajo.

2 Las “muestras diversas” son útiles cuando se busca identificar diferentes perspectivas acerca de un fenómeno en estudio, a la vez que abarcar su complejidad.

a identificar las nuevas concepciones en materia de políticas de inclusión y a analizar críticamente los procesos de implementación de los programas sociales que de ellos derivan.

### **Políticas Sociales: conceptos centrales y breves referencias al escenario socio-laboral actual**

No hay un consenso entre los especialistas en cuanto al contenido, los límites y las diferencias entre los conceptos de Política Social (PS) y otros tipos de políticas (por ejemplo de empleo, laboral, etc.). Como una primera aproximación genérica al concepto de políticas sociales adoptamos la que propone Bustelo (2000) quien entiende que son, dentro de las políticas públicas, el subconjunto de acciones públicas y/o privadas relacionadas con la distribución de recursos de todo tipo en una sociedad particular. Para este autor se trata de intervenciones que, desde su origen y su desarrollo histórico, están identificadas con la idea de fortalecer la sociedad con la búsqueda de equilibrios relativos y/o relaciones más simétricas entre los distintos sectores sociales que la componen. Desde este planteo, en principio, sería posible entender que las políticas públicas siempre, en mayor o menor medida, tienen contenidos o consecuencias sociales (es decir que todas las políticas públicas son sociales).

Por otra parte, en las últimas décadas y como consecuencia de los cambios globales en el mundo del trabajo, las intervenciones del Estado en dicho campo específico (trabajo) empezaron a ser comprendidas como un tipo de política sectorial dentro de las políticas públicas y a surgir variadas clasificaciones/categorizaciones. En tal sentido, Jacques Freyssinet (2006) realiza una discusión detenida sobre este tema y realiza una distinción conceptual entre las Políticas *para el empleo y de empleo*. La noción de política para el empleo la utiliza para designar, en un sentido amplio, todas las intervenciones (implementadas desde diferentes organismos) destinadas a actuar, directa o indirectamente, sobre el nivel o la calidad del empleo y actúan tanto sobre la demanda de trabajo, como del lado de la oferta. Por su parte las Políticas de empleo reúnen al conjunto de dispositivos implementados para corregir los desequilibrios observados en los mercados de trabajo o reducir el costo social que su dinámica ocasiona. Estas últimas, comúnmente, constituyen políticas sectoriales a cargo de los ministerios específicos de Trabajo.

La distinción antes mencionada muestra cómo fueron variando el foco de las intervenciones por parte de los Estados y, además, sirve para empezar a comprender los debates actuales sobre el alcance de las mismas. Como lo sostienen

varios autores (Coraggio, 1999; Grassi, 2001) la crisis del modelo Keynesiano y del Estado benefactor generó, en materia de políticas públicas, una progresiva separación entre dos esferas: la económica y la social, que impactaron luego en las acciones puntuales en cada una de ellas. La actual división entre políticas de empleo –asociadas a la esfera específicamente económica– y las sociales, de alguna manera da cuenta de las limitaciones de la economía para resolver de manera efectiva problemas como el desempleo o la precarización laboral. Desde esta lógica, las PS (en tanto no económicas), aparecen simplemente para contrarrestar, compensar y resolver los efectos no deseados de la esfera económica. Por lo mismo, plantear actualmente una definición más acabada de las políticas sociales supone también definir teórica e ideológicamente la cuestión social en el sistema capitalista actual. Al respecto Raggio plantea que “pensar la política social para el conjunto de la ciudadanía como derecho a participar de la riqueza socialmente producida, sino por la vía del salario, a través de otros canales de acceso a bienes y servicios, supone al Estado como garante de cierta integración sistémica, aunque esta no se encuentra exenta de las contradicciones inherentes al modo de producción capitalista” (2003: 206). En la misma línea Danani y Lindemboing (2003) consideran que las políticas sociales no pueden ser conceptualizadas si no a partir de un campo de tensiones y contradicciones propias del sistema cuyo centro es el cruce entre trabajo y política.

En este marco se advierte que en las últimas décadas, a nivel global, las intervenciones políticas en materia social pasaron a ocupar una dimensión marginal y subordinada a las políticas económicas. Bajo el dominio de una nueva lógica de regulación macroeconómica, más que el desarrollo de verdaderas políticas para el empleo (en su sentido más amplio) se promovieron mayoritariamente políticas de activación como mecanismos de contención, que fueron complementadas con políticas sociales compensatorias. Políticas que, a decir de Bustelo (op. cit), tuvieron un carácter incompleto en América Latina en tanto continuaron esquivando el punto de lo que debería constituir su preocupación central: la concentración de la riqueza y los ingresos.

Sin embargo, algunos analistas señalan que, luego de la crisis socio-económica y política vivida en Argentina en los años 2001 y 2002, más precisamente con la asunción del Gobierno de Néstor Kirchner y con la salida de la convertibilidad, se generó un nuevo escenario en el plano macro-económico y algunos virajes en las orientaciones de algunas políticas públicas, entre ellas las sociales. Así, en el análisis realizado por Neffa (2010) acerca de las reformas laborales introducidas desde el 2002, se destaca que las mismas han sido globalmente positivas. La recuperación

económica, el crecimiento del empleo y la disminución del desempleo, el mejoramiento de las tasas de pobreza e indigencia y el nuevo régimen de empleo (que logró poner un freno a los procesos de flexibilización, precarización y de disminución de los salarios reales) son algunos de los indicadores señalados como favorables. No obstante, el mismo autor, reconoce también la permanencia de rígidos factores estructurales socio-económicos que frenan la transición de la economía Argentina hacia otro modelo de crecimiento sustentable e intensivo basado en las ventajas competitivas. Salvia y Gutierrez (2011) coincide con este diagnóstico ya que si bien advierte el mejoramiento en algunos de los indicadores del mercado de trabajo sostiene que el cambio en las reglas macroeconómicas y las políticas institucionales no lograron alterar el carácter heterogéneo, dual y combinado que presenta el mundo del trabajo, producto de la dinámica de acumulación en la actual fase de la globalización. Es decir que no se modificó la matriz estructural de la inserción económico-ocupacional de la fuerza de trabajo y persiste una clara segmentación en los mercados de trabajo a la vez que emergen nuevos sectores económicamente marginales.

Respecto a las intervenciones del Estado en materia de políticas sociales, a partir del año 2003, Hintze (2006) encuentra algunas modificaciones en los lineamientos de los nuevos programas, tomando como base para su análisis las concepciones que sustentan los discursos oficiales. En tal sentido reconoce que a nivel discursivo existe una preocupación por tomar distancia respecto a la década anterior<sup>3</sup> y se enfatizan como principales ejes de las políticas su integralidad y el retorno del Estado con un papel activo. Así, a inicios del 2003 y a partir de la definición de una nueva política social integrada, desde la cartera de Desarrollo Social se reorganizan los distintos programas hasta ese momento vigente en tres grandes planes nacionales: *Plan de Seguridad Alimentaria* (“el hambre más urgente”), *Plan de Desarrollo Local y Economía Social* (“Manos a la obra”) y *Plan Familias por la inclusión social*. Por cuestiones de extensión no vamos a detenernos aquí en la revisión de las críticas y señalamientos a estas intervenciones, ni sobre la existencia real de un “nuevo paradigma” en las políticas sociales en Argentina. Sí, en cambio, conviene señalar que existen miradas diversas. Entre ellas Ponzzone y Garello (2011) sostienen que ambos paradigmas, el pasado y el actual, conviven, y que estamos atravesando todavía un proceso de transición entre los dos modelos.

---

<sup>3</sup> Esto mismo se advierte al realizar un análisis del documento de base “Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular”, publicado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (disponible en <http://www.desarrollosocial.gob.ar>) en el que se contraponen algunos principios (concepciones) y acciones de lo que denominan “Modelo Neoliberal” y “Proyecto Nacional y Popular (2003-2015)”.



Si bien se encuentran visiones disruptivas con las lógicas de las políticas anteriores, éstas cohabitan con ciertas estrategias neoliberales.<sup>4</sup> Esto es posible advertirlo en el programa que tomamos como caso de análisis en este trabajo.

### **Descripción del Caso de Análisis: El Programa Argentina Trabaja**

En el marco del antes mencionado Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, en agosto del 2009, a nivel nacional se lanzó el Programa Ingreso Social con Trabajo AT. Se trata de un programa diseñado desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina que se propone dar respuesta a la existencia de una cantidad importante de sujetos que se encuentran en una situación de exclusión social. Es decir, aquel grupo de sujetos que no fueron beneficiados por el mejoramiento relativo del mercado de trabajo y que no pueden acceder a las condiciones básicas de subsistencia.

Dicho perfil se encuentra claramente explicitado en sus bases al referirse a la población objetivo o destinataria: “El Programa está destinado a personas sin ingresos formales en el grupo familiar, ni prestaciones, ni pensiones, jubilaciones nacionales, ni otros planes sociales, a excepción del programa de Seguridad Alimentaria”. Por su parte, entre sus objetivos se plantea la “promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores” (Res. N° 3182, Ministerio de Desarrollo Social).<sup>5</sup>

Del análisis de dicho objetivo, del fundamento de la resolución así como de otros documentos y guías distribuidos por el Ministerio es posible distinguir

---

4 Borghini y otros (2012) mencionan la existencia de formas de intervención de carácter híbrido, que, aun siendo objeto de disputas entre actores sociales, no se encuentran necesariamente en transición hacia formas estatales previas. También reconocen que, en el proceso de recuperación del rol del estado en materia social, es central la re-conceptualización de la pobreza como una consecuencia estructural de la falta de trabajo y no como resultante de las “incapacidades” individuales de adaptación al mercado laboral. Esto, desde la mirada de las autoras, ha permitido articular una asistencia de carácter masivo, aunque aún focalizado, que actuaría reimpulsando a los considerados “empleables” a la concurrencia al mercado de trabajo y, a la vez, multiplicando protecciones y seguridades hacia los asistidos.

5 Si bien el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, implementado desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación a partir del 2001 constituye una experiencia con algunas características similares a esta propuesta, entre sus antecedentes más cercanos, se encuentran aquellos programas e intervenciones que se inscriben dentro de la denominada Economía Social. El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra (PMO), implementado por el Ministerio de Desarrollo Social desde el 2003, se ha presentado como la iniciativa estatal más importante de fomento a la economía social en nuestro país.

algunos de los conceptos ejes de la intervención así como los marcos teóricos en los que se sustenta la propuesta; entre ellos los siguientes:

- La pretensión de recuperar el posicionamiento del Estado, desde un rol activo, en la promoción y generación de ofertas de trabajo.

- El Trabajo, en tal sentido, aparece definido como uno de los núcleos centrales de la política social, como un derecho (asociado al enfoque de Derechos Humanos),<sup>6</sup> a la vez que se resaltan sus potencialidades como mecanismo de inclusión social.

- Esto supone, además, una conceptualización del trabajo humano que no se limita sólo a los beneficios económicos que del mismo derivan (por la generación de ingresos) sino también porque configura un elemento identitario (en tanto permite integrarse a un colectivo o participar de un grupo, puede otorgar dignidad y posibilidades de formación y desarrollo profesional y personal).

- El desarrollo de la actividad laboral es pensado además, y fundamentalmente, a través de formas asociativas y cooperativas. La economía social es, por lo mismo, caracterizada como la esfera que aporta las mejores herramientas para alcanzar este fin, ya que promueve la organización social en base a relaciones solidarias, horizontales y voluntarias.

Para el logro de sus objetivos en el diseño del programa se prevén tres tipos de componentes básicos:

a) Una *jornada laboral* de 40 horas semanales, dentro de las cuales cinco están reservadas para las capacitaciones. Se trabaja dentro del marco de cooperativas armadas en conjunto con el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). La normativa prevé la conformación de cooperativas compuestas por 60 integrantes y cuatro capataces que se ocupan de la organización y la supervisión de las actividades. En algunos casos y bajo convenio, se incorpora también a un orientador social y a un profesional (arquitecto, ingeniero o maestro mayor de obra).

b) Un *ingreso* mensual para cada cooperativista que es depositado en una cuenta bancaria personal en el Banco de la Nación Argentina tramitada por el Ministerio de Desarrollo Social.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Este enfoque, que es utilizado en los análisis e implementación de las políticas públicas, considera que el marco conceptual de los derechos humanos legitimados a nivel internacional ofrecen un sistema coherente y pautas aplicables a las políticas de desarrollo, a la vez que establece las obligaciones de los Estados en materia de cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales (De Sena y Cena, 2014).

<sup>7</sup> En el momento del trabajo de campo los montos de los ingresos básicos se aproximaban a \$ 1.750 para los cooperativistas y \$ 2.750 para los capataces.

Además del ingreso los trabajadores son inscriptos como Efectores Sociales, por lo que acceden a la jubilación y a la obra social a través del Monotributo Social.

c) *Acceso a un esquema de formación y capacitaciones*: por un lado se ofrecen cursos específicos sobre la constitución de cooperativas a cargo del INAES y una formación básica en oficios y nociones generales de salud y seguridad del trabajador; además –dentro de la capacitación integral– se incluyen temáticas más amplias y diversas (salud, educación, trabajo, juventud, capacidades organizacionales, familiares y comunitarias). También, como parte de esta prestación se promueve la terminalidad en el sistema educativo formal (primario o secundario), el ingreso a algunas ofertas de carreras en el nivel superior no universitario y el apoyo continuo a los cooperativistas en las tareas de capacitación a través de la figura de un orientador.

Como en muchos otros programas, la implementación del AT en cada uno de los territorios supone la acción de múltiples actores. Así, el Ministerio de Desarrollo Social acuerda, mediante la celebración de convenios, con los Entes Ejecutores (Municipios, Provincias, Federaciones y/o Mutuales) y con la participación del INAES la formación y capacitación de las cooperativas, quienes tienen a su cargo la ejecución de obras públicas locales que demandan mano de obra intensiva. En relación con los tipos de trabajos realizados, los cooperativistas realizan actividades en obras de mediana y baja complejidad e incluyen tareas vinculadas con saneamiento, infraestructura urbana, mejoramiento de espacios verdes, infraestructura comunitaria y viviendas<sup>8</sup>.

Desde el ámbito académico se realizaron varios estudios que toman como objeto de estudio este programa. Si bien los mismos realizan diferentes recortes y problematizaciones, en sus conclusiones, podemos distinguir dos posiciones, que coinciden con lo anteriormente reseñado respecto a las políticas sociales, en términos generales. Aquellos que consideran que esta propuesta mantiene el carácter asistencial y compensatorio que tenían algunos programas anteriores (Lo Vuolo, 2010; De Sena, 2011) y otros que reconocen algunas innovaciones en la propuesta que lo distinguen de aquellas sostenidas en la matriz neoliberal (Giménez y Hopp, 2011; Natalucci y Paschekz Ronis, 2011).

---

<sup>8</sup> Se proveen elementos de seguridad: cascos, calzado y ropa de trabajo. Asimismo, la cooperativa contrata un seguro de vida personal y ante terceros.

### **Algunos datos sobre la implementación del Programa en Chaco y Corrientes.**

Como antes lo señalamos, el programa se inicia a nivel nacional en el año 2009. Según la distribución geográfica de los destinatarios del Programa, en el mes de noviembre de ese año el número de cooperativas daban con un total de 157.089 destinatarios, principalmente de los distintos distritos del Conurbano Bonaerense (137.291 destinatarios en total para esta región) y en un tercer puesto se encuentra la provincia de Corrientes con 2.906 inscriptos en las cooperativas (Giménez y Hopp, 2011), agrupados en un número cercano a 50 cooperativas de 60 personas cada una de ellas. En el año 2012 el número, en esa misma provincia, se redujo a 2700 beneficiarios.<sup>9</sup> En la provincia del Chaco el programa se lanza algunos meses después. Así, en diciembre de 2010 el programa se inició con 3.000 beneficiarios, y al momento del cierre del trabajo de campo esta cifra ascendía a 4.020 personas que se encontraban agrupadas en 131 Cooperativas.<sup>10</sup>

Un aspecto interesante para mencionar es que en el momento del lanzamiento del Programa, en ambas provincias, el número de postulantes para acceder a este beneficio fue mayor (por ejemplo en Corrientes se inscribieron 3.600 personas a la convocatoria) pero que por su perfil y los criterios de focalización establecidos desde la normativa no lograron *calificar* dentro de los parámetros de lo que se consideraría pobreza o situación de vulnerabilidad social. También, existieron personas que inicialmente fueron admitidas y que posteriormente fueron dadas de baja del Programa por haber adquirido otro Plan o bienes. En las entrevistas los funcionarios remarcaron el hecho de que el sistema informático del ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social), por cruzamiento de datos, detecta la situación de cada persona y automáticamente –en 2 o 3 meses– lo da de baja del Programa.

Si bien el lanzamiento y la difusión de esta política se realizó a través de los medios masivos de comunicación (diarios, radios y canales de televisión) los entrevistados mencionan que las principales *fuentes de información* (a partir de las cuáles tomaron conocimiento) y *de acceso* a este programa fue a partir de contactos y conocidos (familiares, amigos, referentes de organizaciones religiosas o comunitarias). También, en muchos casos la información y el acceso se generaron a través de referentes político-partidarios. Varios entrevistados mencionaron

9 Entrevista realizada a Mario Payes (secretario de la economía social de la Municipalidad de Corrientes)

10 Entrevista realizada a la Ministra de Desarrollo Social de la Provincia del Chaco y notas de prensa. “Desarrollo Social establece pautas de trabajo con la comisión evaluadora del Programa Argentina Trabaja” Chaco Prensa NET (<http://www.prensa.chaco.gov.ar>).

haber sido convocados por algún “puntero” político del barrio para participar por primera vez, o bien, por haber sido beneficiarios de otros programas, dichos agentes gestionaron su continuidad. Esto se pudo constatar también, a partir de las entrevistas con los cooperativistas, ya que en la reconstrucción de sus trayectorias la mayoría de ellos habían sido beneficiarios de al menos uno o dos programas sociales (muchos de ellos del Plan Nacional Jefes y Jefas de Hogar, pero también de Planes Provinciales y/o Municipales).

En relación con el inicio de la implementación, los técnicos y funcionarios de ambas provincias, describieron la secuencia de etapas y acciones realizadas, destacando entre las mismas las diferentes instancias de formación y capacitación (tal como se prevé en el diseño). Uno de los momentos claves de este proceso, además de las capacitaciones específicas en los oficios, fueron los encuentros en los que se formaron los “facilitadores”, cuyo rol es promover y acompañar la conformación de las cooperativas o grupos autónomos.

Finalmente, otro dato relevante es que el Programa AT fue diseñado con la idea de que los grupos de trabajo funcionaran inicialmente con 2 o 3 contrataciones por parte de los organismos estatales, para que luego, progresivamente, pudieran adquirir autonomía. Es decir, que el propio grupo de cooperativistas pudiera ofrecer sus servicios en el sector privado y gestionar la obtención de otros trabajos. Sin embargo, este proceso es aún muy incipiente y no se encuentra exento de conflictos y/o tensiones. Luego de varios años de su inicio muchos de los grupos se encuentran en un proceso de formalización, en la concreción de trámites para ser reconocidos bajo la forma jurídica de Cooperativas.

### **Significaciones en torno a la participación en el programa por parte de los beneficiarios**

La participación en el programa es significado de modos diversos en función de las trayectorias personales y sociales de los beneficiarios. Sin embargo, hay cuestiones recurrentes y comunes que vamos a destacar y presentar en los siguientes apartados.

- Acerca del trabajo: “tener un trabajo”

En las entrevistas realizadas, en general, los beneficiarios tienden a expresar una valoración positiva de su participación en el programa, la cual intentamos deconstruir desde una posible subjetivación que los entrevistados –en tanto sujetos sociales– realizan de la experiencia.

---

), 19/06/2013, y “Desarrollo Social evaluó la implementación del Programa en Chaco” DiarioChaco.com (<http://diariochaco.com/>), 31/03/2013.

Una cuestión a la que todos los beneficiarios refieren es el *ingreso económico* al que acceden derivado de su participación. Se reconoce el valor de poseer un ingreso “seguro” y que resulta –además– superior a los ingresos obtenidos con otros planes sociales recibidos con anterioridad (Jefes y Jefas de hogar u otros programas municipales).

Sin embargo, en cuanto al impacto que tiene ese ingreso, hay cierto acuerdo en sostener que no cambió significativamente la situación personal y familiar, pero que sí ayuda a tener una cierta seguridad y estabilidad, como lo expresaba un beneficiario: “*ahora estoy contenido, ahora llego a fin de mes...*” (L., hombre, 50 años). Refieren que el ingreso posibilita, fundamentalmente, proveerse de alimentos básicos y cubrir algunos eventuales gastos domésticos. El monto que perciben resulta un paliativo o apoyo circunstancial para atravesar la situación socioeconómica-familiar que atraviesan pero, conlleva a que, en general, las personas deban realizar otras actividades económicas para incrementar sus ingresos.

En otros casos, también hay menciones a cambios en la imagen de la persona, específicamente a la indumentaria y a los medios de transporte (de “andar” en bicicleta a pasar a movilizarse en una moto), también otros beneficiarios mencionaron que pudieron mejorar su vivienda haciendo distintos tipos de refacciones o ampliaciones.

Los entrevistados destacan la “seguridad” y “estabilidad” que brinda el contar todos los primeros días del mes con un ingreso “fijo”, cuestión recurrente y que observamos, también, en beneficiarios de otros apoyos estatales (por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo). Independientemente del monto que perciben, hay que subrayar este aspecto simbólico, teniendo en cuenta que, por lo general, se trata de personas que estaban desocupadas o que en sus trayectorias laborales suelen subsistir con ingresos variables (changas, tareas domésticas ocasionales, ventas informales, etc.).

Además, de este margen de seguridad y previsibilidad (saber que se cobra todos los meses), el ingreso permite cubrir necesidades básicas y tener acceso a un cierto nivel de consumo; siendo este un modo en el que los entrevistados significan la inclusión social. Efectivamente, y más allá del bienestar personal que conlleva el acceso a ciertos bienes, participar en la lógica del capitalismo de consumo se ha convertido en uno de los modos privilegiados de integración y normalización social, aportando –en alguna medida– a apaciguar el conflicto social.

Por otra parte, a algunos participantes, percibir este ingreso les ha permitido desarrollar proyectos educativos como terminar el colegio secundario o iniciar

estudios superiores y obtener así una *certificación*. Esto es facilitado, además, por la carga horaria de 4 horas que exige el trabajo, lo que otorga un tiempo libre para dedicar a otras actividades. Como nos decía otro entrevistado: “*incluso hay gente que se recibió estando en el programa y sigue estando acá*” (M., hombre, 38 años).

Otro aspecto que los beneficiarios destacan, es el *aprendizaje y la formación* lograda con su participación en el programa, principalmente aquellos que no tenían conocimientos vinculados a los oficios y/o tipos de actividades que realizan las cooperativas (como albañilería, carpintería, etc.). Si bien, hubo algunas instancias de capacitación sistemáticas, más de índole teórica y sobre las cuáles no hay mayores referencias al impacto de las mismas; pareciera que es la práctica concreta –trabajando a la par con compañeros expertos–, la que posibilitó una apropiación de un “saber hacer”. Se valora así el aprendizaje social, la “apropiación” que los sujetos alcanzan por su participación en actividades conjuntas, más que las instancias formales de capacitación pensadas desde la lógica del diseño del programa. En tal sentido, la formación, en muchos casos aparece significada cercana al concepto planteado por Ferry (1997), en tanto no es algo que “se recibe” de afuera, sino que se construye a partir de experiencias significativas que impactan en el desarrollo personal, siendo una transformación que involucra un esfuerzo activo del sujeto en relación con el rol y/o la posición que se va a ocupar.

También encontramos en el discurso una valoración de la participación en el programa en términos de los *efectos psicosociales del trabajo*.

Tener un trabajo, entre otras cosas, implica la satisfacción por el cumplimiento de un mandato social que se verifica fuertemente en el caso de los sujetos varones. Así los entrevistados refieren: “*yo acá trabajo, quiero trabajar...*” (L., hombre, 35 años), “*... no quiero andar mendigando una bolsa de mercadería, como antes*” (P., hombre, 39 años), “*a mí nadie me puede decir que me regalan nada, porque ahora yo trabajo*” (J., hombre, 42 años). Los aspectos identitarios, de integración y realización personal asociados a “trabajar” aparecen claramente en estas emisiones, apreciándose el impacto subjetivo.

En el caso de algunas entrevistadas mujeres, en cambio, se observa más marcada la dimensión de sociabilidad y de aprendizajes que supone el trabajo. En el caso de ellas, su discurso resalta expresiones como “*salir de la casa*”, “*estar con compañeras/as, juntos trabajando...*”, “*aprender cosas de construcción*”.

En general, también se valora la cuestión de que hay un producto objetivable del trabajo y que, en ocasiones, genera un reconocimiento social. En el discurso de los entrevistados se aprecia este nivel de satisfacción cuando relatan la valoración positiva que la gente tiene de algunas obras públicas que nunca se habían realizado

en la ciudad; o, en otros casos, las felicitaciones recibidas por parte de autoridades policiales por los trabajos realizados en sus destacamentos. Este reconocimiento impacta en términos identitarios y de sentido de pertenencia: “*nosotras limpiamos la playa*”, o “*nosotros hicimos esta obra*”.

Además de estos aspectos destacables y que hacen que la participación en el programa resulte significativa para los entrevistados, también hay críticas y señalamientos específicos sobre las debilidades de la propuesta. Las mismas se vinculan fundamentalmente con las condiciones y características del trabajo que realizan.

Una primera cuestión, se deriva de la valoración que los participantes hacen de la actividad realizada en términos de lo que, desde algunas conceptualizaciones (Neffa, 2003) sería un *empleo*<sup>11</sup>, asumiendo esta representación social del trabajo y evaluando su actividad laboral, en muchos casos, desde dicha categoría. Así, el *empleo* (que aparece asociado a la idea del “trabajo en blanco”) otorgaría una estabilidad, un ingreso fijo y beneficios sociales (obra social, jubilación, etc.), atributos que no estarían del todo presentes en las actividades que se realizan en el marco del programa, de acuerdo al discurso de los beneficiarios. Existe, en tal sentido, un desconocimiento sobre el alcance de la condición de *monotributista social* que poseen (sus derechos y obligaciones) y referencias concretas a no saber si están en “blanco” o en “negro”.

Al mismo tiempo, otra cuestión importante, tiene que ver con la incertidumbre que genera la continuidad o no del propio trabajo en relación a la lógica de los manejos del campo de la política.

En este sentido, algunos entrevistados, si bien advierten que se trata de un “ingreso” a cambio de una contraprestación que supone un trabajo, entienden que –al mismo tiempo– su participación se enmarca en un “plan social” y que se rige por la lógica de la política de turno, por lo tanto, la continuidad está fuertemente condicionada por este aspecto y es fuente de desconfianza e incertidumbre.

Estas perspectivas diferentes sobre la actividad que realizan así como sus aspiraciones en relación con el trabajo tienden a entrar en tensión al momento de la coordinación y realización de las tareas concretas.

---

11 Este autor plantea una definición amplia de *trabajo*, entendiendo al mismo como aquella actividad realizada por una o varias personas, orientada hacia una finalidad ( producir un bien o prestar un servicio), con una utilidad social, y que puede darse tanto en la esfera mercantil, como en la no mercantil, sin contrapartida de remuneración salarial. El *empleo* en cambio es aquel trabajo que se realiza con el objetivo de obtener un ingreso en calidad de asalariado, se concretiza por lo mismo en la esfera mercantil y aparece comúnmente regulado bajo algún tipo de relación contractual que supone el acceso a ciertos beneficios de la seguridad social.



- Acerca de la situación de beneficiario: “Tener un Plan”

Lo desarrollado anteriormente muestra que la valoración positiva que manifiestan los entrevistados acerca del programa, se relaciona con la realización (implícita) de ciertos valores sociales: acceder a consumos, tener un trabajo y estudiar (capacitarse-aprender). Sin embargo, todo ello, va entrar en tensión con la condición de reconocerse beneficiario de un programa o plan social.

La tensión “trabajar-tener un plan”, aparece en las críticas y/o incertidumbres vinculadas a las condiciones laborales, pero fundamentalmente en el reconocerse portador de un *estigma social* (cuestión que acompaña a los beneficiarios de las políticas sociales en general).

Goffman, define al estigma como un atributo descalificador (2006), que hace que su portador pertenezca a una cierta categoría social devaluada. La psicología social, ha estudiado cómo los prejuicios contra grupos minoritarios terminan siendo asumidos e internalizados por las personas integrantes de estas minorías y utilizados contra sí mismos o sus pares.

En este sentido, los mismos entrevistados manifiestan que la sociedad en general suele tener una imagen negativa de las personas que se benefician de programas o planes sociales; argumentando que son personas que “no quieren trabajar” o son incapaces de realizar otros tipos de actividades por su perfil social. Algunos entrevistados mencionan que en esta imagen “hay algo de verdad”, en cuanto a que en muchas ocasiones están en un espacio de trabajo sin realizar nada (no tienen materiales), o también por el alto ausentismo, las tardanzas y la mala disposición para la realización de las tareas de parte de algunos compañeros. En esta línea uno de los Técnicos del Programa se refirió a ello, irónicamente, al decir que “... *siempre está la broma de que muchos renunciaron al subsidio del “plan descansar” (en referencia al Plan Trabajar) para incorporarse a este programa de trabajo. Pero ahora se está volviendo a lo mismo, hay una parte de la gente que no cumple con sus servicios*”.

Un impacto importante que buscan producir las Políticas Sociales del Bicentenario es “romper con los estigmas sociales” (Ministerio de Desarrollo Social, 2012: 40), favoreciendo los procesos de inclusión social y asumiendo que todo ello supone un proceso complejo de cambios culturales. No obstante, y más allá de las intenciones de las normativas, los diseños de los programas y sus esferas técnicas, encontramos que el sujeto beneficiario percibe que la participación en programas sociales (sea el AT u otro), se asocia a un *estigma*.

En ciertas situaciones, y hasta de un modo paradójico, es posible pensar que pueda darse un reforzamiento del estigma social, contra el cual los beneficiarios

reaccionan cuando dicen: *“estar parado en una esquina con la chaquetilla [que lo identifica como parte del Programa], sin hacer nada... porque no nos traen los materiales... da vergüenza... porque todos miran”* (J., hombre, 42 años), *“la gente nos ve como vagos”* (L., hombre, 50 años). Esta cuestión de auto-percibirse como portador de un atributo descalificador, también es constatable en beneficiarios de otros planes sociales y de la asignación universal.

- Acerca de la experiencia asociativa: “todos somos jefes y empleados”

Desde otra dimensión de análisis aparecen significaciones diversas en torno a la experiencia asociativa y vinculada a las relaciones interpersonales que allí se desarrollan.

Hay diversas cuestiones que aparecen en los dichos de los entrevistados que –desde nuestro análisis– ponen en cuestión algunos pilares fundamentales sobre los que se asienta el programa a nivel de su diseño inspirado en el modelo de la economía social.

Los entrevistados hacen referencia a que fueron convocados al grupo a través de contactos políticos, no existiendo mecanismos de admisión específicos a excepción de no estar registrado en el ANSES<sup>12</sup> como un trabajador y no poseer bienes a su nombre.

Seguidamente, la asociación entre pares no es decidida de modo voluntario, sino que los organizadores conforman los grupos. En éstos se destaca su composición heterogénea en términos de edades y experiencias, lo que en ocasiones deriva en tensiones en las relaciones interpersonales.

Así, en referencia a la conformación del grupo planteaban: *“... acá se hizo bien, pero también mal... porque se metió a todos en la misma bolsa, a nadie le pidieron antecedentes...”* (L, hombre, 45 años. Beneficiario del Programa). Otro entrevistado (Técnico del Programa), se refiere a la misma cuestión de la diversidad del grupo, ejemplificando algunos casos en los que se encontrarían desde personas que estaban cumpliendo una condena judicial, hasta estudiantes universitarios, algunos profesionales y jóvenes con problemas de adicciones.

También, se pueden apreciar significaciones diferentes que poseen los beneficiarios en función de la edad y sus trayectorias personales y educativas.

Las personas de mayor edad y que tuvieron experiencias de trabajo anteriores, se preocupan en diferenciarse de los más jóvenes argumentando que éstos no poseen “cultura del trabajo”. Un entrevistado decía: *“los jóvenes de 20 a 25 años, vienen de un mundo que nunca trabajó... yo sí tengo cultura del trabajo, no estudié*

<sup>12</sup> Administración Nacional de la Seguridad Social.

*porque quería trabajar, hice changas hasta que agarré algo en relación de dependencia*” (L., hombre, 50 años). Desde esta visión, algunos entienden que cierto sector de la juventud, piensa que debe ser asistido permanentemente (por la familia o por el gobierno), o bien que no asumen un proyecto a futuro y como consecuencia muestran un bajo nivel de compromiso con las tareas (de allí el ausentismo, las tardanzas y la baja cooperación). Por ende, estas cuestiones derivan en conflictos al momento de organizar las tareas.

Por otra parte, hay una dinámica organizacional del grupo de trabajo, que algunos participantes la caracterizan como de *excesiva horizontalidad y falta de liderazgo* (“*el error es que somos todos empleados y todos jefe*”), además de la poca claridad en cuánto al rol a desempeñar. En este sentido, cuestiones como “*¿vos quién sos vos para mandarme?*” o “*¿por qué no haces vos?*”, evidencian lo que mencionamos y suponen que las personas no tienen en claro sus roles y las lógicas organizacionales de un grupo asociativo de estas características.

### **Reflexiones finales**

Los avances del trabajo hasta aquí realizado nos permiten esbozar algunas reflexiones (a modo de conclusiones provisorias) y poner en discusión algunos resultados, para profundizar su análisis en futuros trabajos.

En términos generales coincidimos con Ponzzone y Garello (2011) quienes sostienen que si bien en las actuales intervenciones estatales de la República Argentina es posible advertir algunos aspectos disruptivos de las políticas sociales previas a la post-convertibilidad, los mismos cohabitan con lógicas y estrategias de la época neoliberal previa.

Así, y específicamente en relación con el programa que aquí analizamos, en el contenido de su diseño identificamos ciertos aspectos comunes y, por lo mismo, una continuidad en lineamientos de políticas sociales anteriores, principalmente en cuanto a la cuestión de la focalización y las definiciones de sujeto-beneficiario a partir de los criterios de admisibilidad utilizados (pobreza y/o vulnerabilidad social). En tal sentido, y más allá de la existencia de intervenciones de carácter macro orientadas a una redistribución de la riqueza, las políticas sociales siguen teniendo como objetivo intentar contrarrestar, y resolver los efectos no deseados del funcionamiento de la esfera económica en un sistema capitalista.

Sin embargo, también en el diseño de esta propuesta, es posible reconocer la incorporación de nuevas orientaciones y componentes. Entre ellos, la reconceptualización de la pobreza como una consecuencia estructural de la falta de trabajo y no como resultante de las incapacidades individuales de adaptación al

mercado laboral, el énfasis puesto en la valoración de algunos aspectos positivos del “trabajo” - entendido desde un sentido multidimensional- y la promoción de la asociatividad en pos del logro de cierta autonomía futura.

Al mismo tiempo, el trabajo empírico, nos permitió identificar algunos aspectos problematizadores que surgen de la contrastación entre la propuesta del programa, tanto en su diseño como en su implementación, con algunos de los significados que construyen los participantes.

Con respecto al *trabajo*, encontramos que en los dichos de los entrevistados se recupera la noción auto-positiva del trabajo como generador de integración social, en línea con lo asumido desde el programa a nivel de su diseño. En este sentido, el trabajo genera un ingreso, que posibilita la inclusión a través del consumo, así como aporta al sentido de pertenencia y al desarrollo personal y social. Sin embargo, los entrevistados muestran que, junto a esta valoración positiva, coexisten ciertos niveles de insatisfacción vinculados al monto del ingreso y a las condiciones en las que se realizan las actividades. Además, los beneficiarios asumen la representación social según la cual el ideal deseable de trabajo es el “empleo” en relación de dependencia, por sus características de seguridad y estabilidad, condiciones que no estarían presentes al participar del programa.

Otro aspecto que genera tensión es la cuestión del *estigma social* relacionado a las personas que se benefician de “planes”, que si bien desde las políticas sociales se intenta erradicar, no deja de ser un proceso de cambio complejo y que desde la perspectiva de los participantes sigue instalado fuertemente en la sociedad.

Con respecto al modo organizativo y de funcionamiento que propone el cooperativismo, encontramos una tensión y distancia entre el modelo teórico que aparece en el diseño del programa y lo que refieren los beneficiarios a la hora de la realización y coordinación de las tareas concretas. Siguiendo el modelo teórico, a nivel del programa se recuperan características como la asociatividad voluntaria, la autonomía, la horizontalidad en la toma de decisiones, la cooperación solidaria, presentes en las prácticas del cooperativismo. Sin embargo, este modelo no se corresponde con la implementación.

Por un lado, es el Estado el que define y organiza la asociatividad (perdiendo el rasgo de la voluntariedad), así como las áreas de trabajo, el tipo de actividad a realizar y la existencia de una jerarquización y diferenciación en términos simbólicos y monetarios, entre capataces y empleados. Es también desde la esfera Gubernamental desde donde se define el monto del ingreso y su modo de distribución al interior de los grupos. Por otro, los mismos sujetos beneficiarios no tienen incorporado la noción de cooperativismo, en tanto economía social

alternativa a la economía mercantilizada, y por el contrario pesa muy fuerte la representación del trabajo como un empleo en relación de dependencia. Si bien existen instancias formativas que se orientan a promover y acompañar estas experiencias, las mismas parecen resultar insuficientes para generar transformaciones tan significativas en un tiempo reducido, ya que suponen incorporar un nuevo modo de entender el trabajo y la asociatividad desde un paradigma diferente.

Este conjunto de cuestiones complejas y contradictorias, tienden a traducirse en tensiones y/o conflictos en el plano de las interacciones al momento de coordinar las tareas concretas y generan interrogantes sobre la sostenibilidad, de modo autogestivo, de estos grupos en un futuro inmediato. Aun así, las valoraciones realizadas por los beneficiarios también dan cuenta de la construcción de ciertos capitales educativos (aprender un oficio, aspectos vinculados a la gestión) y sociales (pertenecer a nuevos grupos fuera de la esfera familiar, entre otros) producto de la participación en el programa. Cuestión que pone en evidencia los modos particulares y activos de apropiación, en función de los posicionamientos sociales de los participantes.

### **Bibliografía**

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993) “Hacia una disciplina de las políticas públicas”. *Revista Perfiles Latinoamericanos* Año 2, N° 3, pp. 7-16. México. FLACSO.
- BORGHINI, N.; BRESSANO, C.; LOGIUDICE, A. (2012). “La actualidad de la política social. ¿Retorno del estado que no fue o nueva matriz de la asistencia?””. *La revista del CCC*. Septiembre / Diciembre, N° 16. Buenos Aires.
- BOURDIEU, P. (1990) *Sociología y Cultura*. México: Ed. Grijalbo-Consejo Nacional para las Cultura y las Artes.
- BUSTELO, E S. (2000) *De otra manera. Ensayos sobre política social y equidad*. Santa Fe: Homo Sapiens Ediciones.
- CORAGGIO, J L (1999) *Política social y economía del trabajo: alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Buenos Aires-Madrid: UNGS-Miño y Dávila.
- DANANI, C. Y LINDEMBOING, J (2003) “Trabajo, política y políticas sociales en los 90 ¿hay algo particular en el caso Argentino?””, en: Lindemboing, J y Danani, C., *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

- DE SENA, A y CENA, R (2014) “¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de respuestas”, en: De Sena, A, *Las Políticas hechas cuerpo y lo social devenido en emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.
- DE SENA, A y CHAHBENDERIAN, F. (2011) “¿Argentina Trabaja? Algunas reflexiones y miradas sobre el Plan”. *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana* Volumen 10, N° 30, pp. 77-98.
- FERRY, G (1997) *Pedagogía de la Formación*. Buenos Aires: Novedades Educativas.
- FREYSSINET, J (2006) “Políticas de Empleo: algunas enseñanzas de la experiencia”. Documento para el Seminario Políticas de Empleo ¿Objetivos complementarios o contradictorios? Buenos Aires. CEIL-PIETTE CONICET. Disponible en: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/06/ds10freyssinet.pdf>. Fecha de consulta 15/12/2015.
- GOFFMAN, E (2006) *Estigma: La identidad deteriorada*. 1° edic, 10° reimpresión. Buenos Aires: Amorrortu
- GIDDENS, A y TURNER, J. (1995) *La Teoría Social Hoy*. Buenos Aires: Editorial Alianza.
- GIMÉNEZ, S., HOPP, M. (2011) “Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja: una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación”. Ponencia presentada en el IV Encuentro Internacional de Trabajo Social. FSOC, UBA. Buenos Aires, 12 y 13 de mayo de 2011, Pág. 74 Disponible en: <http://trabajosocial.sociales.uba.ar/jornadas/contenidos/27.pdf>. Fecha de consulta: 15/12/2015.
- GRASSI, E. (2001). *Variaciones en Torno a la Exclusión: ¿de qué integración hablamos?* VI Jornadas Argentinas de Estudios de la Población, Neuquén, AEPa.
- GRASSI, E. (2006) “Problemas de la teoría, problemas de la política .Necesidades sociales y estrategias de las políticas sociales” *Revista Laboratorio* N° 16, Año VII.
- HINTZE, S (2006) *Políticas Sociales Argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas de lo posible*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- LO VUOLO, R. (2010) *El programa Argentina Trabaja y el modo estático de regular la cuestión social en el país*. Documento de Trabajo N° 75. Buenos Aires. Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP).

- MAJONE, G. (1997) “Evidencia, argumentación y persuasión en la formación de políticas”. México. FCE
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2012). *Políticas Sociales del Bicentenario Tomo I y II. Glosario. Definiciones y contexto*. Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/ingresosocialcontrabajo/114>] Fecha de consulta: 01/03/2013
- NATALUCCI, A Y PASCHKEZ RONIS, M (2011) *Avatares en la implementación de políticas sociales. Concepciones y prácticas de organizaciones sociopolíticas que participan en el Programa Argentina Trabaja*. Ponencia presentada en el IV Encuentro Internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social. Buenos Aires, 11 y 12 de Mayo. Universidad Nacional de Buenos Aires. Disponible en: <http://trabajosocial sociales.uba.ar/jornadas/contenidos/24.pdf>. Fecha de consulta: 15/12/2015.
- NEFFA, J. C. (2003) *El Trabajo Humano. Contribuciones al estudio de un valor que permanece*. CEIL-PIETTE/CONICET, Buenos Aires. Ed. Lumen Humanitas.
- NEFFA, J.C.: (2010) “Modelos productivos y sus impactos sobre la relación salarial. Reflexiones a partir del caso argentino”, en: De la Garza Toledo, E. y Neffa, J.C. (cooms.), *Trabajo y modelos productivos en América Latina*. 1a ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, 2010
- PONZONE, J y GARELLO, S (2011) *La concepción de sujetos presentes en las políticas sociales neoliberales hasta nuestros días. Rupturas y continuidades*. Ponencia presentada en el IV Encuentro Internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social. Buenos Aires, 11 y 12 de Mayo. Universidad Nacional de Buenos Aires. Disponible en: <http://trabajosocial sociales.uba.ar/jornadas/contenidos/38.pdf> Fecha de Consulta: 15/12/2015.
- RAGGIO, L (2003) “Evaluación de programas sociales desde una metodología cualitativa. En torno a la definición de las necesidades a partir de los destinatarios”, en: Lindemboing, J y Danani, C (coords.), *Entre el trabajo y la política. Las reformas políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

- SAMANIEGO, N. (2002) “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina respecto a su efectividad, eficiencia y su impacto en la equidad - La experiencia de siete países de la Región”. CEPAL/GTZ. Módulo de empleo del Proyecto Equidad II. México
- SALVIA, A y GUTIERREZ, P (2011) “Argentina 1998-2006 ¿Recuperación económica con convergencia o reproducción de la heterogeneidad estructural con mayores tasas de empleo?” *Revista Estudios Regionales y Mercado de Trabajo* N° 7, pp. 123-158. Buenos Aires. SIMEL.
- TAMAYO SAENZ, M (1997) “El análisis de las políticas públicas”, en: Bañón R. y Carrillo E. (comps.), *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial. pp. 281-311.





## La construcción de las necesidades habitacionales en las políticas públicas como un proceso de disputa entre actores

*Venetia Romagnoli*

### **Introducción**

El tema de las necesidades humanas ha sido ampliamente discutido en el campo de las ciencias sociales desde diferentes áreas que van desde la economía, las ciencias políticas, la teología, etc. Sin embargo, en el campo del hábitat social y de las políticas habitacionales, las necesidades se han considerado como “simplemente dadas” y las discusiones se han circunscripto principalmente a los satisfactores, sin considerar que las necesidades se construyen en un proceso político en disputa en el cual diversos actores con diferentes cuotas de poder, intentan incidir –a través de diferentes mecanismos, recursos y/ o discursos– para imponer una interpretación hegemónica. Este trabajo se propone discutir dichos enfoques a partir de los aportes teóricos de Nancy Fraser y analizar su capacidad explicativa en virtud de visibilizar y estudiar el proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas, las particularidades de ese proceso, los actores que inciden, los intereses que representan, los discursos hegemónicos, las interpretaciones autorizadas, etc. que determinan las definiciones que sustentan la política habitacional.

En base al objetivo de este trabajo, la ponencia avanza en una primera instancia, en una revisión de los aportes teóricos desarrollados por diversos autores que desde distintas posiciones han contribuido a la construcción de un corpus significativo en torno al concepto de necesidades humanas en el campo de las ciencias sociales y un breve repaso de algunos conceptos de políticas públicas que, superando ciertos enfoques tecnocráticos, las interpretan como producto de un espacio de disputa entre actores.

A partir de estas primeras aproximaciones, se presentan a continuación los principales aportes teóricos de Nancy Fraser, entendiendo que el desarrollo de su perspectiva interpretativa de las necesidades permite integrar la dimensión política

de las necesidades y concebirlas como resultantes de procesos de construcción atravesados por la lucha de actores asimétricos portadores de interpretaciones en pugna.

Finalmente se presentan algunas reflexiones en relación a la potencialidad explicativa de la perspectiva interpretativa de las necesidades de la autora para el análisis de la política habitacional.

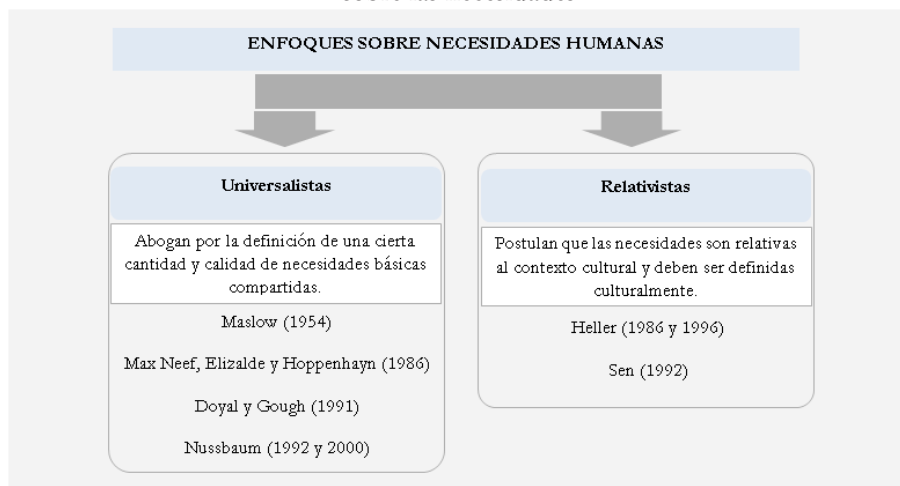
### **Repaso del estado del arte de los diferentes enfoques en torno al concepto de necesidad**

#### ***Acerca del concepto de necesidad como categoría del pensamiento social moderno***

La noción de necesidad es una categoría del pensamiento social moderno, que ha sido objeto de análisis de distintos campos de ideas que van desde la economía, la ciencia política, la teología, etc. El problema presenta en la actualidad aristas particulares que van desde la filosofía social, la teoría política, el análisis psicosocial y el de la planificación social e intervención en la realidad (Krmptotic, 1999).

En el campo de las ciencias sociales, se ha dado un largo y profuso debate científico en torno a las necesidades: su definición, su carácter y la posibilidad de determinar objetivamente un núcleo irreducible de ellas. A su vez, se ha debatido si este núcleo puede ser definido al margen del desarrollo histórico de cada sociedad. Esta cuestión ha sido extensamente debatida por muchos autores, entre los que se destacan: Heller (1986, 1996), Max Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986), Doyal y Gough (1991, 1994), Sen (1987, 1992, 1997, 2000), Sen y Foster (2003) y Nussbaum (1992, 2002), por mencionar algunos de los grandes referentes de posiciones enfrentadas sobre el tema. Los diversos abordajes resultantes pueden agruparse en una primera instancia, en dos grandes polaridades; por un lado, las que identifican las necesidades básicas con los estados subjetivos y relativos de carencias, y por otro, las que entienden a las necesidades como un fenómeno objetivo, posible de ser generalizado. (Pereira, 2002). A su vez, dentro de los autores que promueven la definición de necesidades universales (Maslow, 1954; Max Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986; Doyal y Gough, 1991; y Nussbaum, 1992, 2002, entre otros), algunos han avanzado en el desarrollo de taxonomías más desagregadas con base conceptual en la perspectiva de los derechos humanos.

Grafico 1. Principales exponentes teóricos de los dos grandes enfoques sobre las necesidades



Fuente: elaboración propia.

### ***Acerca de los “tipos de necesidad”***

En cuanto a los “tipos de necesidad” varios de los autores han avanzado en la distinción o clasificación de las necesidades, desarrollando en algunos casos - principalmente los precursores de las posiciones universalistas- taxonomías con diferentes grados de desagregación y resolución. Uno de los primeros antecedentes puede encontrarse en Maslow (1943), quien en el marco de su teoría psicológica de las necesidades, definió una jerarquía de las necesidades humanas. Por su parte, Heller (1978 y 1986), representante del neomarxismo y defensora del relativismo cultural en relación a la definición de las necesidades, propuso distinguir entre las “*necesidades existenciales*” (ontológicamente primarias, fundadas en el instinto de autoconservación) y las “*necesidades propiamente humanas*” (no regidas por el impulso natural), señalando que en el seno de estas últimas se encuentran además las “*necesidades alienadas*” (propias del capitalismo: poder, dinero, posesión). Plantea además, la existencia de *necesidades cuantitativas* y *cualitativas* e introduce la categoría de “*necesidades radicales*” para referirse a las necesidades que no se integran al capitalismo y que se desarrollan en forma contradictoria dentro de ese modo de producción con el objetivo de superar la estructura de “*necesidades necesarias*” del orden burgués y producir la revolución (Heller, 1986).

Max Neff, Elizalde y Hoppenhayn (1986) realizan un aporte significativo al campo de las necesidades humanas, planteando la distinción entre “*necesidades*”, “*satisfactores*”, “*bienes*” y “*medios*”. Desde esta perspectiva, las necesidades humanas se diferencian epistemológica y metodológicamente de los satisfactores de esas necesidades (Max Neff, Elizalde y Hoppenhayn, 1986). Con base en ese postulado proponen una taxonomía desagregada de necesidades y satisfactores como instrumento de política y de acción.<sup>1</sup> Los autores señalan además, que los ataques a las teorías universales de necesidades por parte de los defensores del relativismo cultural, se deben al error conceptual de asimilar necesidades a satisfactores, en la medida en que las primeras son las mismas en todas las culturas y en todos los tiempos, mientras que los segundos cambian al ritmo de la historia y se diversifican de acuerdo a las culturas y las circunstancias.

De manera coincidente con los postulados de Max Neff *et al.* (1986), Doyal y Gough (1991) plantean que las necesidades son universales mientras que los satisfactores son variables y proponen una primera distinción entre “*necesidades básicas*”<sup>2</sup> y “*necesidades intermedias*”. Las primeras son entendidas como precondiciones universales: “*salud física*” y “*autonomía de agencia*”,<sup>3</sup> y en un segundo nivel, la “*participación crítica*”,<sup>4</sup> que requiere para su realización de “*autonomía crítica*”, mientras que las “*necesidades intermedias*” son las características universales de los satisfactores que contribuyen a mejorar la salud física y la autonomía y se agrupan en 11 categorías. Todos estos elementos se articulan constituyendo una taxonomía que tiene por objeto la formulación de un patrón universal desde una perspectiva de derechos humanos (Gough, 2003).

Sen, otro de los grandes referentes del tema, a diferencia de las propuestas teóricas de Doyal y Gough y Max Neff, nunca formuló un elenco exhaustivo de capacidades ni las justificó materialmente, de manera de contar con un

---

1 La matriz desarrollada por los autores propone 9 necesidades básicas: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad, conectadas con 4 categorías de satisfacción de necesidades: ser, tener, hacer e interacción, obteniéndose una matriz de 36 campos en donde a los satisfactores positivos se contraponen los pseudosatisfactores o satisfactores inhibidores que ofrecen una falsa satisfacción (Max Neff, Elizalde y Hoppenhayn, 1986).

2 Las necesidades básicas consisten en las precondiciones universales que permiten la participación en la propia forma de vida (Gough, 2003). La definición de las mismas se sustenta en Kant quien postula que para que los individuos actúen y sean responsables deben tener capacidad mental y física para hacerlo (Doyal y Gough, 1991, citados por Groppa, 2004).

3 Es la “capacidad de decidir informados sobre lo que debe hacerse y sobre cómo debe ser hecho” (Gough, 2003: 23)

4 Es la “capacidad de situar la forma de vida en la que uno fue criado, criticarla y actuar para cambiarla si fuera necesario” (Gough, 2003: 23)

criterio general de evaluación. Sin embargo, realizó un aporte significativo, al plantear el pasaje de la “necesidad” a la “capacidad”, proponiendo una distinción entre las “capacidades”, los “funcionamientos” y los “bienes primarios”. El primer concepto se refiere a las opciones asequibles a una persona entre las cuales puede elegir lo que razonablemente valora, los funcionamientos son las realizaciones (capacidades de ser o hacer elegidas por cada individuo), mientras que los bienes primarios son convertidos –mediante su uso– en algo valorado. Este factor de conversión depende a su vez de las capacidades y situación de las personas (Sen, 1987, 1992, 1997, 2000 y Sen y Foster, 2003 citados por Groppa, 2004). Por su parte, Nussbaum (2002) –tomando como base la teoría de capacidades de Sen– propone un elenco de capacidades básicas con las que debería contar todo ser humano<sup>5</sup>, el cual debería servir de fundamento a “principios básicos que las garantías constitucionales deberían suscribir” en cualquier nación del mundo<sup>6</sup> (Nussbaum, 2002: 112).

### ***La dimensión social de las necesidades***

Otros aportes que han nutrido en los últimos años el debate sobre las capacidades, están vinculados a las críticas suscitadas por un supuesto “sesgo individualista” de algunos de los enfoques reseñados precedentemente, y han dado lugar al surgimiento de diversas propuestas teóricas que pretenden superar las limitaciones detectadas, a partir de la incorporación de la dimensión colectiva del bienestar. Estos desarrollos –a decir de sus precursores– ofrecerían las bases para elaborar estrategias de desarrollo humano cuyo objetivo sea la consecución de logros de desarrollo humano colectivo (Dubois Migoya, 2008). Entre los principales exponentes que impulsaron la incorporación de la dimensión social de las necesidades al estado de la cuestión, se encuentran Robeyns (2005), Neuhouser (citado por Prendergast (2005), Nelson (2004), Gasper y Van Staveren (2003) y la misma Nussbaum (2002 y 2003), Stewart (2005) Ibrahim (2006) y Deneulin (2006). Gasper (2002) propone hablar de “capacidades-S” (por skills, habilidades, y substantive, sustantivas) y “capacidades-O” (por opciones y oportunidades).

<sup>5</sup> Esta taxonomía puede compararse con el modelo de las necesidades humanas de Doyal y Gough (1994), tal es así que el mismo Gough en un texto denominado “El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas” se dedica a exponer los puntos en común de ambos enfoques (Gough, 2007).

<sup>6</sup> La teoría de las capacidades de Nussbaum intenta fundamentar la universalidad de su propuesta en dos niveles: por un lado, tomando como base el desarrollo de las virtudes por Aristóteles y el imperativo categórico kantiano; por otro, apelando a la experiencia de diálogo intercultural que realizó en la India entre 1997 y 1998 (Groppa, 2004).

Por su parte, Gough (1991) integra a su enfoque teórico el carácter social de las necesidades, contemplando dentro de la taxonomía descrita precedentemente, las denominadas “*precondiciones societales*”, mientras que Nussbaum (2002), plantea distinguir entre *capacidades básicas, internas y combinadas*. Las capacidades internas se refieren a aquellos estados personales que son “suficientes para el ejercicio de las funciones requeridas”, las capacidades combinadas son capacidades internas combinadas con “las condiciones externas apropiadas” para el ejercicio de la función (Groppa, 2004: 6).

Dubois Migoya (2008) propone recuperar conceptos ya existentes tales como: *Bienes Públicos y Capital Social*<sup>7</sup> y aprovecharlos en la construcción de una teoría de las necesidades que supere sesgos individualistas, en cuanto sean compatibles con el desarrollo humano (Dubois Migoya, 2008), mientras que otros autores plantean la necesidad de crear nuevas categorías teóricas. Stewart (2005) plantea la existencia de “*capacidades grupales*” definidas como el promedio de las capacidades de los individuos que forman el grupo. Para Ibrahim (2006) las “capacidades grupales” son generadas a través del compromiso que las personas asumen en la acción colectiva para conseguir el tipo de vida que consideran valiosa. Por su parte, Deneulin (2006), introduce dos categorías conceptuales: las “*estructuras de vida común*” para designar a los bienes colectivos y la “*agencia socio-histórica*”, que le permite confrontar la *agenda individual* con las limitaciones y posibilidades que ofrece la realidad histórica (Dubois Migoya, 2008).

### ***La dimensión política de las necesidades humanas***

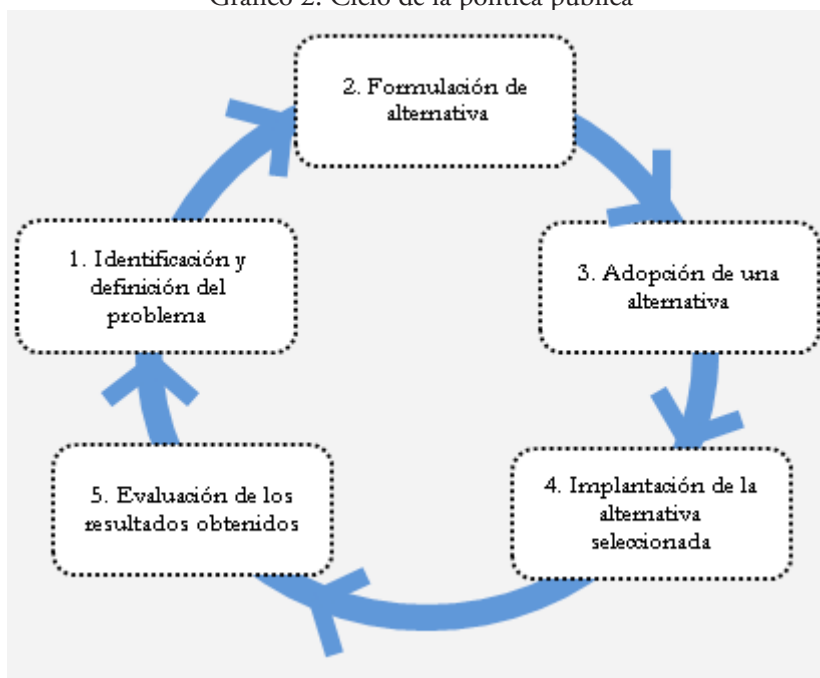
Pereira señala que “no hay servicios sociales sin la delimitación de aquellas necesidades que deben ser satisfechas” (Pereira, 2002: 46). Siguiendo a esta autora, en la actualidad, vivimos en una fase de la historia de la protección social en la cual las referencias a las necesidades sociales constituyen un criterio de primer orden en la toma de decisiones. Consecuentemente el concepto de necesidades (su noción y real contribución a la formulación de políticas públicas) ha suscitado interés analítico crítico por parte de los sectores intelectuales y políticos no conservadores (Pereira, 2002). En esta misma dirección, Gough (2003) advierte que las necesidades humanas se encuentran inevitablemente presentes en los discursos y prácticas sobre el bienestar social. Desde este enfoque –en un mundo crecientemente mercantilizado, donde la globalización financiera tiene consecuencias económicas, políticas y culturales de variado impacto y en donde el espacio de los estados nacionales para hacer política se ve restringido– las políticas sociales deben intentar resolver las tensiones entre las “necesidades de las personas” y las “necesidades del capital” (Gough, 2003: 32). Pero esta intermediación que

<sup>7</sup> Desde esta perspectiva resultan “bienes colectivos” aquellos que son centrales para el bienestar de las personas individuales, y entiende al “capital social” como un compromiso compartido de valores sociales que se expresan en la cantidad y calidad de las relaciones sociales, que exige la “dimensión interpersonal” (Dubois Migoya, 2008: 51-54).

deben realizar las políticas sociales entre las necesidades humanas y los sistemas socioeconómicos no es nueva, para Krmpotic (1999) la relación entre necesidades humanas y políticas públicas viene ligada a la modernidad, y se inicia a partir de la desvinculación de los Estados del poder de las iglesias y el reconocimiento de las necesidades como objeto de acción de los mismos (Krmpotic. 1999).

En el campo de las políticas públicas, varios autores (Subirats, 1989 y Tamayo Sáez, 1997, entre otros) han reconocido el carácter cíclico del proceso de la política pública.<sup>8</sup> Desde estos enfoques se postula que el ciclo seguido por toda política se inicia cuando un gobierno asume y define la existencia de un problema para proponer alguna solución, analiza alternativas en función de los intereses implicados y los recursos disponibles, se fija determinados objetivos y toma las decisiones que desencadenan la implementación de acciones, para obtener ciertos resultados (Ver gráfico 2).

Gráfico 2. Ciclo de la política pública



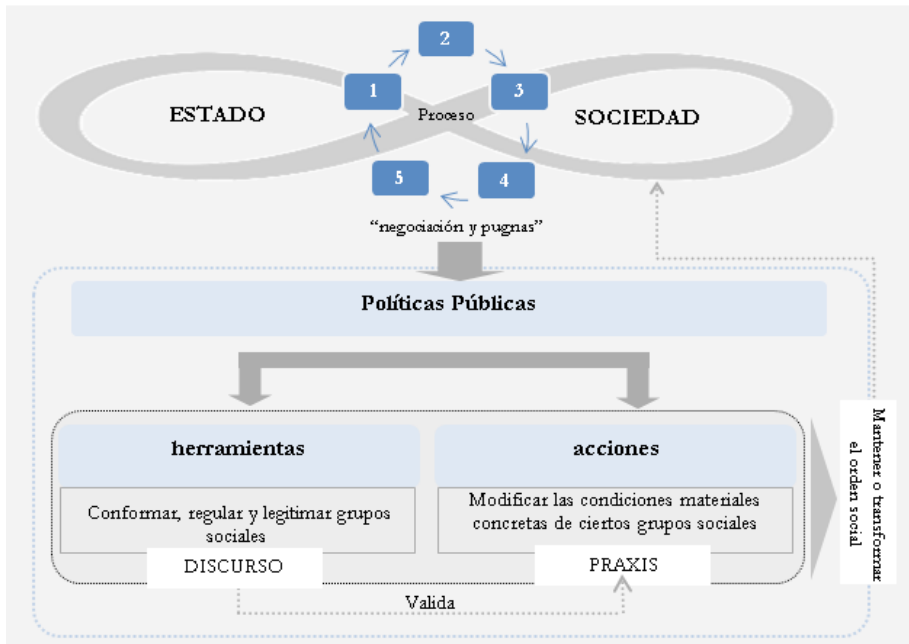
Fuente: elaboración propia en base a Tamayo Sáez (1997)

<sup>8</sup> Cabe señalar que el ciclo o proceso de las políticas públicas es una construcción conceptual. No todas las políticas públicas siguen este proceso en todas sus fases, e incluso con frecuencia algunas alteran el orden del proceso (Tamayo Sáez, 1997).



Sin embargo, este proceso no es estrictamente técnico ni aséptico, por el contrario, el escenario de las políticas públicas es un espacio de disputa de actores en el cual estos se movilizan según intereses en pos de incidir en el proceso a través de la utilización de todo tipo de recursos, en donde el Estado asume un rol protagónico por su poder de legitimación de las decisiones. En este sentido se entiende, a partir de Bourdieu (1993), que la autoridad es la capacidad del Estado para modular su imagen en función de una serie de valores sociales y expectativas comunes. En esta misma dirección, Jobert (2005) señala que las políticas públicas son herramientas del Estado para la conformación, regulación y legitimación de grupos sociales y, al mismo tiempo como acciones, resultado de la pugna y negociación de actores colectivos dentro del aparato estatal, que generan transformaciones en la realidad social conducentes al cambio o al mantenimiento del orden establecido (Ver gráfico 3).

Gráfico 3. Políticas públicas como producto de un Estado imbricado con la Sociedad



Fuente: elaboración propia en base a Pérez Bravo (2010)

### **Los aportes de Nancy Fraser**

En el campo teórico de las necesidades humanas, es Fraser (1989, 1991) quien realiza uno de los aportes más significativos, logrando articular las teorías de las necesidades humanas con algunos aportes provenientes del campo de las políticas públicas, que las conciben como resultado de procesos atravesados por la disputa entre diversos actores asimétricos portadores de interpretaciones muchas veces contrapuestas.

Fraser propone reorientar el debate en torno a las “políticas de necesidades” y “distribución de satisfactores” hacia las “políticas de interpretación de las necesidades” (Fraser, 1991: 5). Fundamenta este enfoque enfatizando que muchas de las teorías sobre necesidades son “básicas” ya que no intentan desenredar las redes que se establecen en el proceso de configuración y reconocimiento de una necesidad, evitando así problematizarlas. Para esta autora, todo análisis de las necesidades humanas debe asumir los siguientes supuestos: a) las necesidades no pueden ser tomadas como “simplemente dadas”, la interpretación de las necesidades se realiza en un espacio político siempre en disputa. Entenderlo de esta manera permite analizar la dimensión interpretativa de las políticas de satisfacción de necesidades, puesto que lo que está en contienda y en debate no sólo son los satisfactores sino también la interpretación política de las necesidades, b) el hecho político en cuestión es quién logra establecer definiciones sustantivas y autorizadas (desde qué perspectiva, con qué intereses, etc.), y c) las formas socialmente aceptadas del discurso público disponible para reconocer que determinadas necesidades están sesgadas a favor de los grupos sociales dominantes y que, por lo tanto, van en detrimento de los grupos subordinados u opuestos (Fraser, 1989).

### ***El proceso de configuración de las necesidades humanas***

En base a los mencionados supuestos, Fraser plantea que las necesidades se construyen en un proceso de disputa, en el cual pueden reconocerse tres momentos fundamentales. El primer momento, corresponde a la disputa por lograr o impedir la implantación del estatuto político de una determinada necesidad, la lucha por validarla como una cuestión de legítima preocupación pública o para enclavarla como una cuestión privada. Usualmente, una condición para que una cuestión sea pública en el sentido del Estado es el que sea primero pública en el sentido del discurso; lo que quiere decir que una necesidad no se vuelve sujeta a una intervención estatal legítima sino hasta que ha sido sujeta a discursos o argumentos colectivos.

Esta instancia implica la politización de ciertas necesidades específicas, a través de determinados procesos, mediante los cuales algunas necesidades “latentes” rompen las envolturas de lo privado que previamente las contenían y se vuelven focos de discurso público contestatario. En términos de Fraser (1986) las necesidades se politizan cuando ciertos grupos comienzan a cuestionar sus identidades y posiciones subordinadas y las interpretaciones acerca de sus necesidades tradicionales y desventajosas siendo los principales actores de esta instancia los movimientos sociales de oposición y el Estado.

Las estrategias que despliegan los actores para lograr legitimar sus necesidades, requieren además de un contexto propicio para su surgimiento, configurado por determinadas circunstancias y por la incidencia de ciertos factores económicos y culturales que en un momento dado favorecen la desorganización o interrupción de los procesos de despolitización, que habían mantenido a dichas necesidades cautivas en enclaves privatizadores tales como “*lo doméstico*” o “*lo económico*”, volviéndose permeables al surgimiento de interpretaciones opuestas que habían permanecido subordinadas (Fraser, 1986, 1991). Sin embargo, la misma autora nos advierte que la politización de necesidades no se da sin oposición, y que en esta instancia están también presentes los grupos que intentarán reprivatizarlas.

El segundo momento del proceso contempla la lucha por la interpretación de la necesidad, la disputa por poder definirla y así determinar que podría satisfacerla, y tiene lugar cuando las necesidades cuestionadas han logrado establecer su status público y político. Aquí el punto focal ya no es lo “*público*” frente a lo “*privado*” en el sentido del discurso, sino más bien, el contenido y el proceso de la interpretación de la necesidad. Las interpretaciones en competencia, desarrolladas en el contexto de movimientos sociales institucionales abiertos, tienden a traducirse en demandas de satisfacciones organizadas políticamente, plasmándose en concepciones programáticas opuestas.

En esta instancia, el Estado, en sus diversas ramas, se constituye en un actor protagónico en la lucha por las interpretaciones conflictivas de necesidades dentro del espacio de “*lo social*”. Es el Estado, quien a través de sus agencias a nivel federal, estatal y local, se ocupa de regular y fundar o satisfacer necesidades sociales antes privatizadas. De manera típica, la organización del estado social de satisfacción de necesidades adopta la forma de “*servicios sociales*”. El diseño e instrumentación de servicios sociales se ocupa, igualmente, de interpretar como así de satisfacer necesidades sociales (Fraser, 1986, 1991).

El encuentro entre las necesidades exitosamente politizadas con el Estado Social implica una serie de operaciones de re-escritura, un conjunto de procedimientos

mediante los cuales las necesidades exitosamente politizadas se traducen a necesidades administrables. Para Fraser (1986), el programa Estado Social para reescribir las necesidades politizadas es el siguiente: la necesidad politizada se redefine como un concepto correlativo de una satisfacción burocráticamente administrable, un servicio social. Esto requiere de criterios claros y objetivos de elegibilidad tales que una agencia organizada burocráticamente pueda determinar quién tiene la necesidad y quién no. Esto, a su vez, significa que la necesidad debe especificarse en términos de un estado de cosas generalizable que podría aplicarse en principio a cualquiera (ej. desempleo, incapacidad, etc.), lo que requiere a su vez que dicha necesidad deba descontextualizarse y despojarse de los significados sociales e individuales que adquirió en el movimiento de la privatización a la politización. Como resultado de este proceso, se reubica al poseedor de la necesidad y el Estado Social lo interpela de una manera simultáneamente individualizadora y generalizadora. El poseedor de la necesidad se reubica como un individuo demandante que debe demostrar que su caso satisface los criterios de elegibilidad, relegando su posición como agente político o miembro de una colectividad constituida.

Esto implica que el problema politizado de la vida del demandante debe concordar con una solución administrable burocráticamente y volverse conmensurable en términos de tal solución. Esto quiere decir que la necesidad debe cuantificarse y redefinirse como el equivalente en una cantidad de dinero (recursos), operación que sin dudas descontextualiza y reubica al poseedor de una necesidad. En estos procesos, los sujetos portadores de las necesidades son interpelados como receptores pasivos de servicios predefinidos, no como partícipes involucrados en la interpretación de las necesidades y la conformación de sus condiciones de vida.

Además de estas operaciones descontextualizadoras, individualizadoras, generalizadoras y apaciguadoras, se entiende que la definición administrativa de las necesidades incluye también una fuerte operación normalizadora. A medida que las necesidades y sus poseedores se vuelven conmensurables unas con otros, tienden a ser colocados en escalas de normalidad y desviación relativas construidas estadísticamente. Como resultado, el diseño de los servicios tiende a adoptar el carácter de normalización.

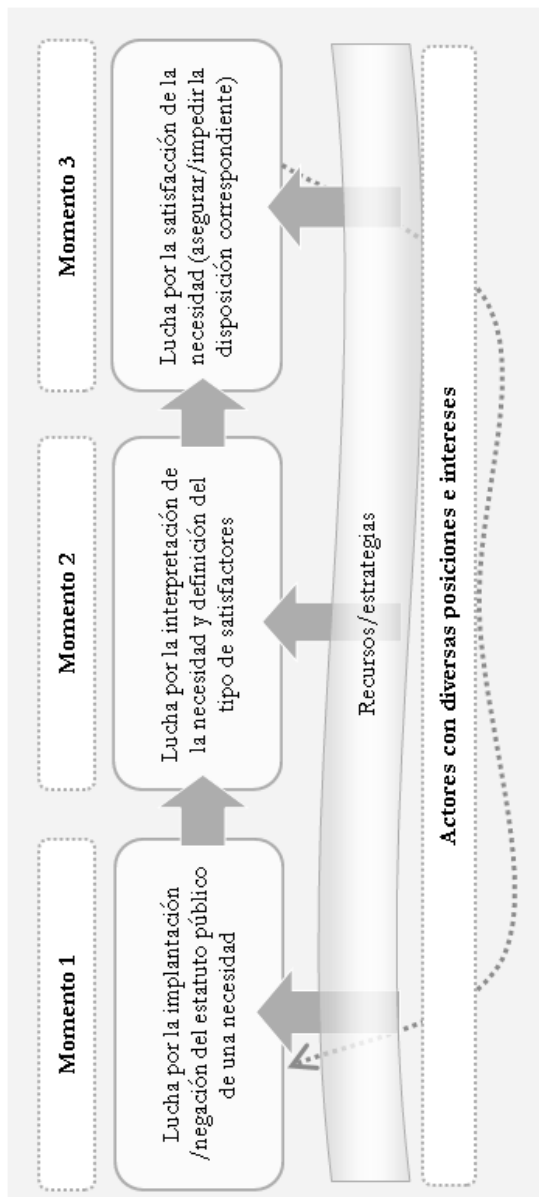
Para Fraser (1986) está claro que la manera que el Estado social tiene de interpretar las necesidades y de interpelar a los sujetos se contrapone con las prácticas que los movimientos sociales habían desarrollado previamente en virtud de politizar sus necesidades. En este segundo momento, la lógica administrativa

del estado social tiende a despolitizar estas necesidades, sin repatriarlas a sus enclaves privatizadores anteriores, sino más bien reformulándolas dentro de una envoltura administrativa, en donde los administradores y profesionales definen las necesidades de sus “*clientes*” con antelación y los sujetos son individualizados como “*casos*” en formas que militan contra la identificación colectiva.

Sin embargo, la misma Fraser (1986) advierte que en algunos casos bajo ciertas condiciones, los clientes de la seguridad social pueden desplegar estrategias de resistencia a la lógica estatal, desplazando el significado y carácter de la interpelación que se les impone, logrando transformar la posición de cliente con un estigma que denota dependencia, atomización y debilitamiento, en una identidad política, la identidad política de una colectividad constituida que denota activismo, solidaridad y adquisición de poder. Al hacerlo, tales clientes cuestionan simultáneamente las definiciones administrativas de sus necesidades y la lógica anti participativa y jerárquica de la definición administrativa de los servicios sociales que les impone el Estado.

Finalmente, Fraser señala que es en el tercer momento del proceso de construcción de las necesidades habitacionales, cuando se materializa la lucha por la traducción de la interpretación de necesidad habitacional y la definición de los satisfactores plasmada en la letra escrita de los servicios sociales diseñados al lenguaje de la intervención. Aquí la disputa ya no está centrada en la interpretación, sino concretamente en la satisfacción efectiva de la necesidad y la lucha se da por asegurar o impedir la disposición correspondiente.

Gráfico 4. Esquema del proceso de reconocimiento de una necesidad según Fraser



Fuente: elaboración propia en base a Fraser (1991)

### ***Los actores y discursos en disputa***

En relación a los actores, Fraser (1986) advierte que en el escenario de disputa por las necesidades, polemizan diferentes tipos de actores, que pueden a su vez distinguirse en función de los tipos de discursos de los cuales se constituyen como portadores. En primer lugar, identifica los discursos que tienen como meta politizar necesidades previamente privatizadas y que son iniciados generalmente por personas subordinadas o grupos embarcados en diseñar nuevas identidades sociales de oposición; en segundo lugar reconoce la existencia de discursos cuya meta es reprivatizar necesidades recientemente politizadas y defender la división social establecida entre discursos al articular interpretaciones enraizadas en necesidades que podían darse por dadas anteriormente, y que generalmente corresponden a grupos hegemónicos. Finalmente, también entran en juego los discursos que traducen necesidades politizadas a necesidades administrables, incluyendo tanto discursos terapéuticos de trabajadores sociales como así también, discursos de profesionales de los sistemas funcionalistas de planificadores, expertos en políticas y científicos sociales de la corriente dominante.

Estos distintos tipos de actores que identifica Fraser tienen cuotas de poder asimétricas que los posicionan diferencialmente para incidir en la configuración de las necesidades en las políticas públicas. En las sociedades capitalistas estratificadas el proceso de interacción discursiva dentro de los escenarios públicos se encuentra atravesado por impedimentos informales a la participación de algunos interlocutores (Fraser, 1999). Desde esta perspectiva se señala que los “grupos subordinados son silenciados, incitados a mantener acalladas sus necesidades”, convirtiendo muchas veces a los escenarios de deliberación en una “máscara de la dominación” (Fraser, 1999: 151).

En cuanto al rol del Estado en el proceso de configuración de las necesidades habitacionales, se comparte con Subirats (1989) que el escenario de las políticas públicas es un espacio de disputa de actores en el cual éstos se movilizan según intereses en pos de incidir en el proceso a través de la utilización de todo tipo de recursos, en donde el Estado asume un rol protagónico por su poder de legitimación de las decisiones. En este sentido se entiende, a partir de Bourdieu (1993), que la autoridad es la capacidad del Estado para modular su imagen en función de una serie de valores sociales y expectativas comunes, que le permiten “bajo la apariencia de decir qué es el Estado, hacer al Estado diciendo lo que

debería ser” (Bourdieu, 1993: 61). En términos de Bourdieu (1993) el Estado se constituye como poseedor de un meta-capital que concentra diferentes especies de capital, como son el capital de fuerza simbólica y los instrumentos de coerción, teniendo, por lo mismo, poder sobre los otros capitales y sobre sus portadores. El surgimiento de este capital específico, propiamente estatal, le permite incidir al mismo tiempo en las tasas de intercambio y las relaciones de fuerza entre los portadores de los otros capitales, configurando un “*campo de poder*” donde los portadores de otros capitales luchan por acceder al poder sobre el Estado<sup>9</sup> (Bourdieu, 1993).

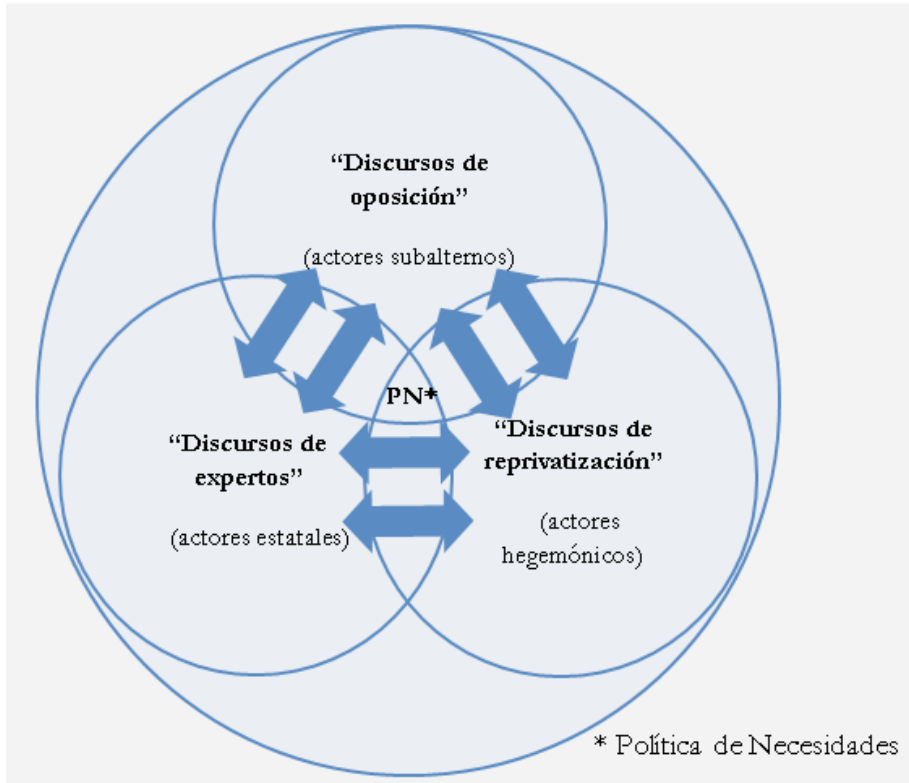
En esta misma línea argumentativa, Fraser (1986) plantea que el Estado, en sus diversos brazos y ramas, es un actor clave en la lucha por las interpretaciones conflictivas de necesidades dentro del espacio de lo social. Desde esta perspectiva, las necesidades suficientemente politizadas que han superado las barreras de lo “privado” ganando un lugar en la agenda política informal, se vuelven candidatas para una intervención estatal legítima y los actores que han logrado instalar dichas necesidades anteriormente subordinadas, luchan por integrar la agenda formal del sistema político oficial. En este contexto, el Estado -a través de sus agencias a niveles federal, estatal y local - se ocupa de regular y fundar o satisfacer necesidades sociales antes privatizadas, a través de la organización de determinados “servicios sociales”. En términos de Fraser, se trata de “una serie de operaciones de re-escritura, un conjunto de procedimientos mediante los cuales las necesidades politizadas se traducen a necesidades administrables” (Fraser, 1986: 185).

---

9 De acuerdo con Bourdieu, las sociedades se estructuran en múltiples campos que tienen lógicas propias de funcionamiento. Cada campo se define como una esfera o espacio históricamente constituido de relaciones entre agentes e instituciones sociales que se estructuran a partir de ciertos capitales o poderes que están en juego y de los intereses de los agentes respecto de ellos. Las posiciones (de dominación o subordinación) ocupadas por los agentes en un campo se definen por el volumen y la estructura del capital adquirido por ellos, y sus intereses son los que dinamizan las disputas, que llevan a conservar o transformar cada campo (Bourdieu y Wacquant, 1995).



Gráfico 5. Esquema de actores y discursos en disputa según Fraser



Fuente: elaboración propia en base a Fraser (1986 y 1999).

### Capacidad explicativa de los aportes de Fraser para el análisis de las políticas habitacionales

Tal como se ha señalado al inicio del trabajo, si bien el tema de las necesidades humanas ha sido ampliamente discutido en el campo de las ciencias sociales, en el campo del hábitat social y de las políticas habitacionales las discusiones se han circunscripto principalmente a los satisfactores, sin considerar que las interpretaciones de las necesidades que determinan dichos satisfactores, se construyen en un proceso político siempre en disputa en el cual diversos actores con diferentes cuotas de poder, luchan por incidir –a través de diferentes mecanismos, recursos y/ o discursos– para imponer una interpretación hegemónica afín a sus intereses (Fraser, 1986).

En las escasas investigaciones en las que se ha planteado la discusión en torno al tema de las necesidades habitacionales como fundamento de la política habitacional, ha prevalecido una visión sectorial del problema, señalando que las inadecuaciones de las soluciones habitacionales brindadas por la política radican en el hecho de que en la gestión pública convencional de la vivienda, las necesidades habitacionales son definidas a partir de conjeturas o hipótesis de su naturaleza, más o menos racionalmente fundadas o construidas, o por su traducción como carencia de determinados satisfactores estandarizados o, en el mejor de los casos, por perfiles abstractos de la necesidad basados en aproximaciones estadísticas (Pelli, 2006, focalizando las fallas en malas interpretaciones técnicas o la falta de incorporación de la “voz” de los beneficiarios.

Inclusive en las posiciones teóricas que en el campo del hábitat social han cuestionado la interpretación hegemónica de la “vivienda social pública” y la forma en que el Estado ha entendido históricamente al problema del hábitat y su abordaje a través de las políticas públicas, bregando desde esta perspectiva crítica por una mayor democratización de la política habitacional, a través de programas que incluyan la “*gestión participativa y concertada*” (Pelli, 2006), estas propuestas han sido concebidas como modelos de implementación de la acción habitacional, circunscribiendo la participación de los actores a la instancia operativa de la política, es decir, al nivel de aplicación de satisfactores que ya han sido decididos en instancias previas y que responden a necesidades construidas y legitimadas en los momentos “*invisibilizados*” del proceso.

Sin dudas, esta forma de concebir el problema de la política habitacional ha contribuido a invisibilizar las disputas de poder entre actores que se producen en cada una de las instancias del proceso de configuración de las necesidades habitacionales, siendo en cierta medida funcionales a las interpretaciones hegemónicas y obstaculizando la posibilidad de avanzar hacia la democratización de dicho proceso.

La concepción histórica y hegemónica de la “vivienda social pública” a la que se hace referencia, presenta íntima relación con la percepción del problema y su consecuente abordaje desde la política habitacional. Para Barreto *et al.* (2014a), el punto de partida es la concepción más prevaleciente del “*satisfactor*” mediante el cual la política habitacional argentina de las últimas décadas ha dado respuestas a las necesidades habitacionales de los sectores de bajos recursos. Esta concepción entiende a la vivienda como un objeto físico acabado asociado con una parcela de suelo (vivienda individual), producido de manera serial y estandarizada (por empresas constructoras), para grupos de destinatarios anónimos (hogares

individuales) que no participan del proceso de decisiones y a los que se adjudican las viviendas terminadas en propiedad. Para esta concepción, la “*vivienda adecuada o digna*” (consagrada como derecho social en la Constitución Nacional) es un objeto físico que debe reunir una serie de cualidades constructivas y de instalaciones, así como tener determinados tipos de espacios y una cantidad de cuartos según la composición del hogar que la habita (Barreto *et al.*, 2014a). Es mucho lo que se ha analizado y debatido sobre esta forma de concebir la vivienda social. Su significado, obviamente, tiene profundas implicancias ideológicas y especialmente económicas, que la reafirman como mercancía y la aíslan de sus relaciones sociales y territoriales, ya que se trata de una concepción fuertemente condicionada por los intereses de ciertos sectores económicos y políticos, en cuyo peso radican los principales obstáculos para modificar esta concepción de la “*vivienda social pública*” que fundamenta la política habitacional que finalmente se termina implementado.

En base a estos señalamientos, se considera que el enfoque de Fraser puede aportar importantes instrumentos analíticos para la construcción de un marco interpretativo crítico a la luz del cual interpelar a la política habitacional, que permita reconstruir y visibilizar el proceso de configuración de las necesidades –a través del cual ciertas interpretaciones lograron en un determinado momento, posicionarse como hegemónicas y terminaron plasmándose en una determinada política habitacional y sus instrumentos operativos (los programas y los proyectos)– desentrañando las particularidades de ese proceso, los actores que inciden, los intereses que representan, los discursos hegemónicos, las interpretaciones autorizadas, etc. que determinan las definiciones que sustentan la política.

Así mismo, la identificación de los diferentes tipos de actores y discursos que entran en disputa por monopolizar la interpretación de las necesidades en las políticas públicas que propone Fraser, se constituye en una matriz de análisis muy pertinente para el estudio de la política habitacional, en donde intervienen actores tradicionalmente hegemónicos (del sector de la industria de la construcción y del mercado de suelo urbano), actores sociales (entre los que pueden distinguirse organizaciones sociales, científicos del campo del hábitat social y destinatarios, entre otros), con un rol generalmente subalterno y actores estatales (de los distintos niveles jurisdiccionales), que como portadores de un meta- capital en términos de Bourdieu (1993), se arroga el poder legitimar determinadas interpretaciones, lo que implica en última instancia la legitimación de la supremacía de ciertos actores por sobre otros.

A modo de cierre provisional de este debate en torno a la potencialidad de los aportes teóricos de Fraser al estudio de la política habitacional, cabe señalar que la visibilización del proceso de construcción de las necesidades habitacionales en las políticas públicas, puede constituirse en un primer aporte hacia el logro de una mayor democratización del mismo, lo que requerirá sin dudas de un fuerte protagonismo del Estado, promoviendo la participación de diversos actores políticos, comunitarios, económicos, académicos, etc., mitigando las imposiciones que algunos sectores puedan ir logrando sobre otros, en pos de lograr una distribución equitativa de la participación para el establecimiento de consensos, integrando la dimensión colectiva o social de las necesidades y combinando el derecho a satisfacer las necesidades con el derecho a participar en las decisiones de cómo alcanzar esa realización.

### **Bibliografía**

- BARRETO, M.; ALCALÁ, L.; BENÍTEZ, M.; FERNÁNDEZ, M.; GIRÓ, M.; PELLI, M. y ROMAGNOLI, V. Colab: DEPETRIS, N. (2014a) *La política Federal de Vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003-2007). Análisis y recomendaciones*. Buenos Aires: Diseño - 1ª ed.
- \_\_\_\_\_ (2014b) “Análisis de la formulación e implementación del Programa Federal Solidaridad Habitacional en el barrio Chelli yí (Resistencia, Chaco)”, en: Barreto, M. y Lentini, M. (comps.), *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Café de las ciudades. pp. 417-492.
- \_\_\_\_\_ (2014c) “Un encuadre teórico-metodológico para el análisis de la política habitacional”, en: Barreto, M. y Lentini, M. (comps.), *Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Café de las ciudades. pp. 143-212.
- BARRETO, M. y ALCALÁ, L. (2008) “Cambios en las prestaciones urbano-ambientales de la política habitacional argentina. Reflexiones a partir de cuatro programas orientados a población en situación de pobreza del Gran Resistencia”, en: Sepulveda Ocampo, R. (Coord.), *V Jornada Internacional de Vivienda Social. El derecho a la ciudad y la vivienda. Propuestas y desafíos en la realidad actual*. Santiago: Ed. Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. pp. 51-63.

- BOURDIEU, P. (1998) *La Distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus Ediciones.
- \_\_\_\_\_ (1993) “Esprits d’Etat”. Revista *Actes de la Recherche* N° 96/97.
- DENEULIN, S. (2006) *The Captability approach and the praxis of development*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- DOYAL, L y GOUGH, I. (1991) *A Theory of Human Need*. London: Macmillan.
- \_\_\_\_\_ (1994) *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona: Icaria.
- DUBOIS MIGOYA, A. (2008) “El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas”. Revista *Araucaria* Vol. 10, N° 20, pp. 35-63
- FRASER, N. (1986) “Movimientos sociales vs. Burocracias disciplinarias: los discursos de las necesidades sociales”. *Diánoia* Vol. 32, N° 32, pp. 167-202.
- \_\_\_\_\_ (1991) “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista feminista de la cultura política del capitalismo tardío”. *Debate Feminista* Vol. 3 N° 3, pp. 3- 40. Disponible en: [http://www.debatefeminista.com/articulos.php?id\\_articulo=666&id\\_volumen=42](http://www.debatefeminista.com/articulos.php?id_articulo=666&id_volumen=42) Fecha de consulta, 20/12/2012.
- \_\_\_\_\_ (1997) *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. Santa Fé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- \_\_\_\_\_ (1999) “Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente”. *Ecuador Debate* N° 46, pp. 139-174. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5760/1/RFLACSO-ED46-08-Fraser.pdf>. Fecha de consulta, 20/12/2012.
- GASPER, D. (2002) “Is Sen’s Capability Approach and Adequate Basis for Considering Human Development?” *Review of Political Economy* Vol. 14, N° 13, pp. 435-461.
- GASPER, D. y Van Staveren, I. (2003), “Development as Freedom – and what else?” *Feminist Economics* Vol. 9, N° 2-3, pp. 137-161.
- GOUGH, I. (2008) “Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas”. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global* N° 100, pp. 177- 202. Disponible en: <http://www.otrodesarrollo.com/desarrollohumano/GoughEnfoqueCapacidadesNusbaum.pdf>. Fecha de consulta, 12/02/2013.

- \_\_\_\_\_ (2003) *Capital global, necesidades básicas y políticas sociales*. Buenos Aires: Ed. Miño Davila-Ciepp.
- GROPPA, O. (2004) “Las necesidades humanas y su determinación. Los aportes de Doyal y Gough, Nussbaum y Max-Neef al estudio de la pobreza”. Instituto Para la Integración del Saber Universidad Católica Argentina. Disponible en: <http://uca.edu.ar/uca/common/grupo32/files/Las-necesidades-Groppa-2004.pdf>. Fecha de consulta, 20/01/2013.
- HELLER, Á. (1986) *Teoría de las necesidades en Marx*. Barcelona: Península.
- \_\_\_\_\_ (1996) *Una revisión de la teoría de las necesidades*. Barcelona: Paidós e I.C.E de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- JOBERT, B. (2005) *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Santiago de Chile: LOM Editores.
- JONES, C. (1984) *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterrey, CA.: Brooks/Cole Publishing Company.
- IBRAHIM, S. (2006) “From Individual to Collective Capabilities: The Capability Approach as a Conceptual Framework for Self-help”. *Journal of Human Development* Vol 7, N° 3, pp. 397-416.
- KRMPOTIC, C. (1999) *El concepto de necesidad y políticas de bienestar. Una lectura comparada de Heller, Sen y el GPID*. Buenos Aires: Espacio editorial.
- MASLOW, A. (1954) *Motivation and personality*. New York: Harper.
- MAX-NEEF, M.; ELIZALDE, A. y HOPPENHAYN, M. (1986) *Desarrollo a escala humana*. Chile: CEP/AUR / Suecia: Fundación Dag Hammarskjöld.
- NELSON, J. (2004) “Freedom, Reason, and More: feminist, economics and human development”. *Journal of Human Development* Vol. 5, N° 3, pp. 309-333.
- NUSSBAUM, M. (1992) “Human functioning and social justice: in defense of Aristotelian essentialism”. *Political Theory* Vol. 2, N° 20, p. 202-246.
- \_\_\_\_\_ (2002) *Las mujeres y el desarrollo humano*. Barcelona: Editorial Herder.
- PELLI, V. (2006) *Habitar, Participar, Pertenecer. Acceder a la vivienda, incluirse en la sociedad*. Buenos Aires: Nobuko.
- PEREIRA, P. (2002) *Necesidades Humanas. Para una crítica a los patrones mínimos de sobrevivencia*. San Pablo: Cortez Editora.

- PRENDERGAST, R. (2005) "The concept of freedom and its relation to economic development. A critical appreciation of the work of Amartya Sen". *Cambridge Journal of Economics* N° 29, pp. 1145-1170.
- ROBEYNS, I. (2005) "The Capability Approach: a theoretical survey". *Journal of Human Development* Vol. 6, N° 1, pp. 93-114.
- ROMAGNOLI, V. (2012) "La configuración de las necesidades en las políticas habitacionales a partir del caso del AMGR (Chaco). Avances en la construcción de un enfoque teórico para su abordaje", en: Leoni, M.; Leconte, M. y Sudar Klappenblach, L. (comps.) *Libro de Actas. XXXII Encuentro de Geohistoria Regional*. Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET-UNNE pp. 799-810.
- \_\_\_\_\_ (2015) "El proceso de construcción de las necesidades en las políticas habitacionales y su incidencia en la configuración del territorio a partir del caso del Barrio Chelilly de Resistencia (Chaco, Argentina)", en: Carpio, M.; Fantín, M.; Leoni, M. y Salinas, M. (comps.), *Libro de Actas del XXXIV Encuentro de Geohistoria Regional*. Resistencia Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET-UNNE. pp. 547-558.
- SEN, A. (1987) *Commodities and capabilities*. Oxford: Oxford UP.
- \_\_\_\_\_ (1992) *Inequality reexamined*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- \_\_\_\_\_ (1997) "Poor relative speaking", en: *Resources, values and development*, Massachusetts: Harvard UP, Cambridge. pp. 325-345.
- \_\_\_\_\_ (2000) *Desarrollo y Libertad*. México: Editorial Planeta.
- SEN, A. y FOSTER, J. (2003) "Espacio, Capacidad y Desigualdad". *Comercio Exterior* Vol. 53, N° 5, pp. 417-423.
- STEWART, F. (2005) "Groups and Capabilities". *Journal of Human Development* Vol 6, N° 2, pp. 185-204.
- SUBIRATS, J. (1989) *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- TAMAYO SÁEZ, M. (1997) "El análisis de las políticas públicas", en: Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad. pp. 2-22.

## Datos de los los autores

### **Pablo Andrés Barbetti**

Licenciado en Relaciones Industriales (UNNE). Magister en Desarrollo Social (Facultad de Humanidades-UNNE). Doctorando en Ciencias Humanas y Sociales (UNaM). Docente- Investigador de la UNNE. Integrante de equipos de investigación en el CES (Centro de Estudios Sociales-UNNE) y en el Instituto de Investigaciones Educativas (Facultad de Humanidades-UNNE).

Líneas de investigación: Juventudes, Trabajo, Políticas Públicas.

E-Mail: pablobarbetti@hotmail.com

### **Federico Butti**

Licenciado en Psicología (UNC). Especialista en Docencia Universitaria (UNNE). Doctorando en Ciencias Cognitivas (UNNE). Docente Investigador de la UNNE. Integrante de equipos de investigación en el CES (Centro de Estudios Sociales-UNNE) y en el IIE (Instituto de Investigaciones en Educación-Facultad de Humanidades-UNNE). Tiene publicaciones sobre Representaciones Sociales, Fracaso Escolar y adolescencia/juventud.

Líneas de investigación: Juventudes, Educación y Trabajo, Psicología Social Aplicada.

E-mail: fbutti@hotmail.com

### **María del Socorro Foio**

Licenciada en Sociología (UCA). Mgter. en Epistemología y Metodología de la Investigación Pertenencia Institucional. Universidad Nacional del Nordeste

Líneas de investigación: Investigación sobre políticas públicas. Estudios sobre la calidad institucional, la gestión del conocimiento y la información, y la comunicación y el aprendizaje en las organizaciones. Intervenciones sociales desde enfoques transdisciplinarios y de valorización de los saberes populares. Capacitación para la gestión intersectorial y participativa de las organizaciones.

E-Mail: socorrofoio@gmail.com



**Mercedes Oraisón**

Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional del Nordeste). Dra. en Filosofía y Ciencias de la Educación (Universidad de Barcelona)

Docente Investigadora del Departamento e Instituto de Filosofía de la Facultad de Humanidades y del Centro de Estudios Sociales de la UNNE.

Líneas de investigación: Construcción de ciudadanía y subjetivación política, educación moral y ética docente.

E-Mail: mercedesoraison@hotmail.com

**María Isabel Ortíz**

Profesora en Biología y Licenciada en Zoología (UNNE). Magíster en Gestión Ambiental, (Facultad de Arquitectura y Urbanismo – UNNE). Docente-Investigador de la UNNE. Integrante de equipos de investigación en el CES (Centro de Estudios Sociales-UNNE).

Líneas de investigación: estudio de las cuestiones socio-ambientales y del desarrollo sustentable, y desde esa perspectiva incorpora la perspectiva del estudio de las representaciones sociales adecuándola a los estudios ambientales

E-Mail: marisaortiz2002@yahoo.com

**Ana María Pérez Rubio**

Psicóloga – Mgter. En Ciencias Sociales. Investigadora de Conicet/Centro de Estudios Sociales. UNNE – Profesora Titular Facultad de Humanidades.

Líneas de Investigación: estudio de las problemáticas derivadas de los procesos de transformación social y cultural. Producción de subjetividad. Estudios sobre representaciones sociales.

E-Mail: aperezrubio@yahoo.com

**Venetia Romagnoli**

Arquitecta, Magister en Gestión del Ambiente, el Paisaje y el Patrimonio (UNNE), Doctoranda en Ciencias Sociales (FLACSO). Docente Investigadora del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste. Asesora de organismos gubernamentales en temas de política habitacional y planificación del territorio.

E-Mail: venettiaromagnoli@hotmail.com



# POLÍTICAS SOCIALES: SIGNIFICACIONES Y PRÁCTICAS

ANA MARÍA PÉREZ RUBIO Y PABLO BARBETTI  
COORDINADORES

En los últimos años parecen haber crecido en importancia las políticas sociales destinadas a una cada vez más amplia y heterogénea franja de población, así como una preocupación por considerar su alcance en lo que a inclusión social refiere.

Las políticas sociales se configuran como acciones estatales destinadas a intervenir en ciertos sectores del mercado, en particular en el del trabajo, con vistas a la satisfacción de necesidades que se consideran vitales en una época determinada y que, en consecuencia, no pueden subordinarse a la regulación de la oferta y la demanda.

Este libro aborda este campo considerando los procesos de implementación a nivel territorial y la significación de los diferentes programas en su vinculación con la realización de los objetivos que ellos se proponen. El mismo es el resultado de un estudio realizado en las ciudades de Resistencia y Corrientes en relación a las llamadas políticas del Bicentenario al que se han sumado el aporte de otras autoras que han trabajado temáticas relacionadas. Los artículos que componen esta obra analizan los modos cómo se han desarrollado las mismas, el grado de alcance de sus resultados con un especial énfasis en las cuestiones vinculadas con la subjetividad y la producción de sujetos, en general.

En síntesis, lo que el mismo plantea es un intento de poner en evidencia las dificultades que enfrentan las políticas sociales para encontrar “soluciones ciertas” al problema de la exclusión, que va más allá de alcanzar un consumo básico por debajo del cual no existe bienestar, siendo necesario - al mismo tiempo- garantizar el efectivo ejercicio de los derechos de ciudadanía y las prácticas de autonomía y libertad.