

Angélica De Sena  
*Editora*

**Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción:  
lecturas sociológicas de las políticas sociales**





---

**LAS POLÍTICAS HECHAS CUERPO  
Y LO SOCIAL DEVENIDO EMOCIÓN**

Lecturas sociológicas de las políticas sociales

Angélica De Sena  
(Editora)

De Sena, Angélica

Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción :  
lecturas sociológicas de las políticas sociales / Angélica De Sena ;  
editado por Angélica De Sena. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de  
Buenos Aires : Estudios Sociológicos Editora, 2014.

E-Book.

ISBN 978-987-28861-9-6

1. Sociología Política. I. De Sena, Angélica, comp. II. Título  
CDD 306.2

Fecha de catalogación: 03/04/2014

Diseño de Tapa: Romina Baldo  
Diagramación: Carla Blanco  
Obra de tapa: Angélica De Sena

© 2014 Estudios Sociológicos Editora  
Mail: [editorial@estudiosociologicos.com.ar](mailto:editorial@estudiosociologicos.com.ar)  
Sitio Web: [www.estudiosociologicos.com.ar](http://www.estudiosociologicos.com.ar)  
© Jorge Sarmiento Editor - Universitas Libros

Primera edición: abril de 2014.  
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

---

# LAS POLÍTICAS HECHAS CUERPO Y LO SOCIAL DEVENIDO EMOCIÓN

Lecturas sociológicas de las políticas sociales

Angélica De Sena  
(Editora)



**UNIVERSITAS**  
EDITORIAL CIENTÍFICA UNIVERSITARIA

**ESI** ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS  
EDITORIA

### **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**

Begoña Enguix (Doctora en Antropología Social -Universitat Rovira i Virgili; Profesora de la a Universitat Oberta de Catalunya - UOC; Integra el Grupo de Investigación en Antropología del Cuerpo del Institut Català d'Antropologia, del Grupo consolidado de Investigación en Antropología social - URV).

Graciela Mingo (Lic. en Ciencia Política, Magíster en Investigación Científica y Técnica. Docentes e investigadora de la Universidad Nacional de Entre Ríos - UNER. Directora del Magister y de la Especialización en Metodología de la Investigación - FCEco. UNER)

Rogério Medeiro (PhD em Sociologia pela Boston University; Professor da Universidade Federal da Paraíba; pesquisador do Núcleo de Cidadania, Exclusão e Processos de Mudança NUCEM – UFPE, do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade – NIED – da Universidade Federal do Rio de Janeiro- UFRJ)

## Índice

A modo de introducción: la cuestión social, las políticas sociales y las emociones. <i>Angélica De Sena y Anaclara Mona</i> .....	9
¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de respuestas. <i>Angélica De Sena y Rebeca Cena</i> .....	19
Cuestión Social, Problemas Sociales y Políticas Sociales desde la Sociología de los Cuerpos y las Emociones. <i>María Macarena Sáenz Valenzuela</i> .....	51
Un recorrido posible por las políticas alimentarias. El caso de los programas y planes nacionales argentinos desde la década del ochenta hasta la actualidad. <i>María del Pilar Lava</i> .....	73
Las mujeres ¿protagonistas de los programas sociales? Breves aportes a la discusión sobre la feminización de las políticas sociales <i>Angélica De Sena</i> .....	99
Políticas sociales, una mirada desde los '90 hasta la Argentina actual <i>Andrea Dettano</i> .....	127
Acerca de las sensibilidades asociadas a las personas titulares de la Asignación Universal por Hijo, un análisis desde la etnografía virtual <i>Rebeca B. Cena</i> .....	155

Reflexiones en torno a los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y los Créditos al Consumo. <i>Florencia Chahbenderian</i> .....	187
Programas de atención a la pobreza y consumo: lógicas circulares de satisfacción/insatisfacción. <i>Rebeca B. Cena, Florencia Chahbenderian, Victoria D'hers y Angélica De Sena</i> .....	221
Contenidos .....	249



## **A modo de introducción: la cuestión social, las políticas sociales y las emociones**

Angélica De Sena<sup>1</sup>  
Anaclara Mona<sup>2</sup>

El presente libro busca contribuir, de modo genérico, al estudio y la comprensión de los mecanismos de estructuración en el capitalismo actual, particularmente en el caso argentino. Ello a partir de intentar conjugar una mirada de la cuestión social desde las políticas sociales y de cómo éstas construyen, conforman y consolidan formas de ser, de hacer, de pensar, de habitar, de sentir, de percibir, que estructuran emociones en cuerpos de millones de sujetos.

En dicho contexto el presente libro es una apuesta inaugural hacia una sociología de las políticas sociales analizadas desde y a través de las sensibilidades. Los desafíos para la estructuración social que imponen las formas actuales del capitalismo conllevan la necesidad de construir aproximaciones renovadas sobre las problemáticas que los aludidos desafíos implican.

La denominada “cuestión social” acompañó al desarrollo del capitalismo desde sus orígenes, como “efecto” y “causa” de sus procesos de gestación y desarrollo. Así, los cambios y transformaciones en todos los campos de la vida social que ésta implicaba y representaba, las intervenciones sociales del Estado a que dieron lugar (las políticas sociales, entre otras) fueron (y son) objeto de debate (y reflexión) entre y de distintas miradas y posturas teóricas y políticas.

Históricamente, el modo de abordar la cuestión social fue a través de las políticas sociales como intervenciones estatales en y sobre la sociedad, las que abarcaban no sólo políticas de empleo sino también políticas más extensivas que “atendían” problemas de infraestructura, vivienda, salud, educación. Al menos en

---

1 Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Magister en Metodología de la Investigación Científica (UNLa), Licenciada en Sociología (UBA). Profesora en la UNMdP; UBA; USAL investigadora CIES. Mail de contacto angelicadesena@gmail.com

2 Licenciada en Sociología (UBA) Integrante del Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Emociones, CIES. Mail de contacto anaclaramona@gmail.com

las últimas tres décadas se sumaron desde subsidios al desempleo hasta los llamados programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI) (Andrenacci, 2006; Grassi, 2003)

Como señala Carbadella (2008):

Si lo social se presenta como cuestión, es decir como interrogante, como un conjunto de circunstancias que interpelan a la sociedad, no solo se liga con la pobreza, se vincula también con formas específicas de ésta, con los procesos de pauperización, con el impacto en la vida cotidiana de éstos. Pero también con otros asuntos que interpelan a la sociedad en su conjunto que trascienden la esfera de la pobreza, como la locura, la salud, la enfermedad, la conflictividad, los mecanismos de cohesión, los derechos sociales y civiles (...) (Carballeda, 2008).

El desarrollo de los Estados modernos y su ideal de la ciudadanía de hombres y mujeres libres e iguales, implica y conlleva constitutivamente la contradicción entre la libertad y la igualdad, entre la dependencia y la desigualdad de aquellos; "... 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.

Existe pues, en este marco, una conexión originaria entre cuestión social, sociabilidades y problemas sociales. Ahora bien, la definición de qué es un "problema social" en un determinado momento histórico es producto y objeto de disputas simbólicas, teóricas y políticas. Tanto para su identificación en tanto tales, como para la selección de las estrategias para gestionarlos fueron y son objetos de las aludidas disputas (Grassi 2003).

Si los mecanismos de solidaridad, cohesión, ayuda y organización social eran antes concebidos y visualizados como "naturales", con el desarrollo de la modernidad se constituyen dispositivos artificiales, centrados especialmente en una nueva noción de individuo, donde éste se transformará en el culpable o responsable individual de sus padecimientos y, a su vez, generador de la fractura y de la sociedad (Carbadella, 2008).

En este sentido, las políticas sociales, como políticas de Estado, condensan las posibilidades de nominar, significar y hacer. Son prácticas estatales que performan lo social: tienen la capacidad de construir realidades. El Estado se constituye en un actor (y en un ámbito), en la producción y reproducción de los problemas sociales, en la delimitación de sus responsabilidades, en la definición de los sujetos merecedores de sus intervenciones y de las condiciones para dicho merecimiento. Por lo tanto, las mismas refuerzan necesariamente el poder político de algún grupo en detrimento de otro, en tanto generan procesos internos al Estado, que se entrecruza complejamente con las fases sociales relativas al surgimiento, tratamiento y resolución de la “cuestión” que la política pública intenta resolver (Oszlak y O’Donnell, 1976).

El accionar del Estado se relaciona no sólo con su acción momentánea sino también con los efectos dinámicos de largo plazo, como por ejemplo el impacto que una determinada medida posee en los internacionalmente llamados capital físico y humano. Es posible establecer que “los objetivos e instrumentos de la política social remiten a un acuerdo acerca del bienestar socialmente deseable y de los medios óptimos para alcanzarlo, que puede cristalizar en la formulación de derechos sociales” (Sojo, 2007: 127). Lo dicho hasta aquí permite caracterizar, al menos preliminarmente, las políticas sociales como un “conjunto de concepciones ideológicas que se plasman en diseños normativos e institucionales que buscan limitar las consecuencias sociales producidas por el libre juego de las fuerzas del mercado; concepciones que, al mismo tiempo, son útiles para construir legitimidad política” (Ramacciotti, 2010: 193).

En la búsqueda denodada para que el sistema de contención de las “fallas” de diseño del poder no se transformen en conflictos amenazantes para el mismo, la cuestión social deviene en un eje central para las misiones y funciones estatales. Y en este marco las políticas sociales adquieren una relevancia fundamental para la producción y reproducción social. Así, las políticas sociales construyendo sociabilidades (Danani, 2004) son a su vez elaboradoras de sensibilidades: para soportar la desigualdad hay que generar un conjunto de políticas de las emociones.

La sociología se ha ocupado desde sus inicios de los cuerpos y emociones (Cervio, 2012) pero es en el contexto de las transformaciones del capitalismo en los últimos cuarenta años que ha adquirido relevancia en el conjunto de las subdisciplinas que la integran.

Las pasiones, los afectos y los sentimientos que genera un sistema social injusto y desigual han sido objeto de múltiples análisis. Uno de los aspectos básicos de las actuales formas de expansión capitalista edita y reedita las aludidas injusticias

y las citadas sensibilidades. La trama de la vivencialidad y sociabilidad del capitalismo hoy se teje con los hilos que proveen las emociones y es en dicho contexto que su conexión con las políticas sociales se vuelve más que relevante.

Desde la perspectiva de Theodore Kemper (1990), hasta la década del '70, la perspectiva cognitiva en las Ciencias Sociales se mostró dominante, más apropiada para la sociedad pos-industrial (automática, computarizada y con base en una mayor organización racional). No obstante hubo nuevos movimientos contraculturales (*new age*, entre otros), las emociones eran relegadas al borde del mundo científico, tratadas como cuasi-disciplinas (como el psicoanálisis o la antropología cultural), reducidas a conceptos tales como actitudes, carisma, identidad de clases, etc. Hacia la década de los '70, las emociones se constituyeron como objeto válido/legítimo y digno de análisis para las Ciencias Sociales. Con el cambio de época, empezaron a surgir nuevos enfoques que ponían énfasis en las expresiones y el Yo, ubicando en las emociones un componente clave para explicar lo social.

Como señala Kemper (1990), en la historia de la sociología de las emociones, 1975 fue un año clave, ello porque: Hochschild publica un artículo sobre emociones en una revista feminista; Scheff organiza la primera sesión sobre emociones en la Asociación Americana de Sociología; y Collins teoriza sobre el lugar central de las emociones en su libro "Sociología del Conflicto".

Si bien la sociología remite al estudio de la sociedad, en especial de las instituciones sociales y su rol determinante en generar estabilidad o inestabilidad, progreso o derrumbe, justicia o injusticia en la sociedad como un todo, los grandes fundadores de la sociología (tales como Pascal, Comte, Durkheim, Marx, Weber entre otros) también se encargaron de las "cuestiones micro": la felicidad individual, el suicidio, la alienación, la conciencia, la religión, el amor, autoestima, etc. (Scribano 2010).

En este marco los estudios sociales de los cuerpos y las emociones comprenden una reflexión especial acerca del lugar de la co-constitución individuo/sociedad y sobre su importancia dentro de la teoría social, por un lado, y en el sistema de producción capitalista, por el otro.

Como ya hemos expuesto, el desarrollo de las políticas sociales 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.

Si como se dijo más arriba las *políticas sociales hacen sociedad* al actuar sobre y ser resultado de los modelos de estructuración y acumulación social, al mismo tiempo operan sobre los aspectos simbólicos de la vida y también sobre aquellos asociados a lo cognitivo-afectivo. Este punto es destacado en los artículos que componen este libro: pensar cómo el tratamiento y regulación de la “cuestión social” implica también comprender y develar las formas en que las políticas públicas (y entre ellas, las sociales) 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.

Los sentimientos y las emociones experimentados por los individuos, además de tener una intertextualidad (situación) tienen que ver con un contexto histórico y cultural determinado, el cual brinda los modelos y códigos lingüísticos y culturales que hacen legible y determinan, en gran medida, lo que un individuo puede y debe pensar y sentir en la vida cotidiana (Luna Zamora, 2007). Las emociones son expresión, en el cuerpo, de las variadas formas de relación social. Envidia, soledad, odio, miedo, vergüenza, orgullo, resentimiento, alegría, frustración y otro montón de emociones corresponden a situaciones sociales específicas (Bericat Alastuey, 2000). “Existe un vínculo necesario entre subjetividad afectiva y situación social objetiva” (Bericat Alastuey, 2000: 152). Así se comprende que las emociones están cargadas de significados y sentidos sociales anclados en dichos contextos, desde donde se inducen un conjunto de emociones en los actores, pero también en donde se incorporan controles que afectan a sus sentimientos. Estas normas resultan apenas perceptibles cuando “*sentimos lo que debemos sentir*”, “...pero se manifiestan en forma de disonancia cuando nuestros sentimientos se desvían de lo indicado por la norma. Éstas indican la intensidad, la dirección y la duración del sentimiento. (...) Así, no sólo ‘sentimos algo’ sino que también ‘tratamos de sentir algo’, hacemos esfuerzos por modificar nuestros estados emocionales” (Bericat Alastuey, 2000:161). De allí, que las “normas emocionales regulen qué, cuándo, cómo y cuánto debemos sentir” (Bericat Alastuey, 2000: 161), constituyen un modo de control social.

Siguiendo a Scribano (2012) en su análisis sobre las formas del capitalismo actual:

La dominación no aparece en el cuerpo en todo tiempo-espacio de la misma manera; las marcas corporales son inscripciones socialmente es-

tablecidas por el proceso de dominación social en el que está sumida una sociedad determinada (...) La política de los cuerpos, es decir, las estrategias que una sociedad acepta para dar respuesta a la disponibilidad social de los individuos es un capítulo no menor de la estructuración del poder. Dichas estrategias se anudan y ‘fortalecen’ por las políticas de las emociones tendientes a regular la construcción de la sensibilidad social. Es en este marco donde los fantasmas y fantasías sociales adquieren un rol fundamental (2012:100)

De allí que este libro apunte a comprender el trabajo desapercibido de incorporación de la dominación hecha cuerpo y emoción. Es decir, se procura indagar el cruce que se produce entre el diseño y ejecución de determinadas políticas sociales y sus efectos sobre las emociones bajo la cobertura del supuesto que aquellas al identificar, seleccionar y elaborar problemas sociales crean sensibilidades y subjetividades. Todo ello con la intención de abrir una de las tantas aproximaciones que re-constituyan una sociología de las políticas sociales como aporte a la comprensión general de la sociedad.

Desde estos lugares teóricos y epistémicos, las autores del presente texto integrantes del Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Emociones (GEPSE) del Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos (CIES), desde hace ya un tiempo, vienen estudiando y reflexionando sobre estas temáticas. De este modo el presente libro se constituye en el fruto de los intercambios, discusiones y aceptación de los múltiples puntos de vista, con el objeto de problematizar las complejas (y a veces inadvertidas) relaciones existentes entre la denominada cuestión social, cuerpos/emociones y procesos de estructuración social, de los que la política social es reflejo y forma parte.

En cada uno de los artículos que lo componen se hallan esfuerzos en realizar lecturas sociológicas respecto de la cuestión de las políticas sociales. Así, inician el camino Angélica De Sena y Rebeca Cena interrogándose “¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de respuestas”; en un esfuerzo por problematizar el concepto de políticas sociales dando cuenta de su rol imprescindible en y a partir de los procesos de estructuración social, de la complejidad que implica su abordaje y de la amplia potencialidad que las diferentes teorías sociales ofrecen para avanzar en su problematización. Las autoras, desde diferentes *lentes*, efectúan un recorrido observando y complejizando la cuestión social desde su delimitación, la responsabilidad del Estado, la relación con el régimen de acumulación, el enfoque de derechos, entre otros, incorporando el aspecto de las políticas sociales desde una

perspectiva de la sociología del cuerpo/emociones, enfoque que dentro de la disciplina aún no ha sido lo suficientemente explicitado.

En segundo lugar, María Macarena Saenz Valenzuela continua con una reflexión conceptual en su capítulo “Cuestión Social, Problemas Sociales y Políticas Sociales desde la Sociología de los Cuerpos y las Emociones”, aquí se propone comenzar a revisar la noción de Estado Moderno Capitalista, Cuestión Social, Problemas Sociales, Políticas Sociales, Proletarización y Mercado de Trabajo Asalariado, finalizando con la incorporación de elementos de la sociología de los cuerpos y emociones que complejizan las lecturas con el fin de abrir espacios a marcos de interpretación y análisis desde el Cono Sur para las políticas sociales.

Luego de este breve recorrido conceptual el libro se entromete en el análisis de diversos planes y programas, de este modo el capítulo 3 pertenece a María del Pilar Lava que efectúa “Un recorrido posible por las políticas alimentarias. El caso de los programas y planes nacionales argentinos desde la década del ochenta hasta la actualidad”. La autora realiza un recorrido por las políticas alimentarias implementadas a nivel nacional en la Argentina, desde la década del 80 hasta la actualidad, con el doble propósito de analizar, por un lado, las continuidades y rupturas en las intervenciones sociales estatales, y, por otro, las sociabilidades que los mismos plasman en la estructura social. Ello tiene el valor de mostrar cómo a lo largo de más de 30 años se han sucedido intervenciones públicas desde las políticas alimentarias, estrechamente vinculadas con “llenar la panza” conformando y configurando cuerpos y emociones de millones de argentinos y argentinas.

En el capítulo 4 Angélica De Sena presenta su trabajo “Las mujeres ¿protagonistas de los programas sociales? Breves aportes a la discusión sobre la feminización de las políticas sociales” en donde observa, por un lado, que las políticas sociales comenzaron a forzar un estilo de “ocuparse” de las necesidades de los “pobres” y, como contracara de ello, la *feminización* de las mismas. A partir de aquí observa algunos planes y programas implementados en Argentina en las últimas décadas y el “peso” de la mujer. Finaliza enfatizando el importante rol “oculto” de las intervenciones hacia la pobreza en la situación general de la estructura social, efectuando una analogía con la noción de *curriculum* oculto del ámbito educativo.

El siguiente capítulo pertenece a Andrea Dettano, “Políticas sociales, una mirada desde los '90 hasta la Argentina actual”, en donde desarrolla las nociones de Ciudadanía, Estado de Bienestar y Políticas Sociales. Luego observa las características de las Políticas Sociales en Argentina desde los '90 hasta la actualidad, haciendo énfasis en los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas,

como modalidad que adquieren dichas políticas. Esta vía le permite efectuar un marco de análisis para prestar atención a dos programas en particular: la “Asignación Universal por Hijo” y el “Ciudadanía Porteña” en pos de precisar mejor su alcance y características.

El capítulo 6 pertenece a Rebeca Cena: “Acerca de las sensibilidades asociadas a las personas titulares de la Asignación Universal por Hijo, un análisis desde la etnografía virtual”. La autora, utilizando como estrategia metodológica la etnografía virtual, efectúa el análisis de una serie de videos que la Administración Nacional de la Seguridad Social difunde en su canal oficial de *You Tube*, que le permiten efectuar un interjuego con tres nociones: Asignación Universal por Hijo- Imagen Mundo-Competencias Emocionales. De este modo analiza la Imagen Mundo que presupone la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, la difusión de unas particulares competencias emocionales como superación de las condiciones de carencias por parte de las y los destinatarios, basadas en dos fuertes binomios: mujer-madre y mujer-hijo.

Los últimos dos capítulos se entrometen con algunos de los puntos que el GEPSE está estudiando e indagando con respecto a la relación que se establecen entre políticas sociales y consumo, especialmente entre PTCI y consumo. En esta línea, Florencia Chahbenderian, en su capítulo 7 “Reflexiones en torno a los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y los Créditos al Consumo”, analiza la relación de éstos programas con los créditos al consumo en la actualidad argentina. La autora se propone observar cómo la población destinataria de estos programas se encuentra expuesta 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; ello desde la relevante necesidad de integrar prácticas vinculadas a la economía con la política social desde una perspectiva de los cuerpos/emociones.

Finalmente el capítulo 8, siguiendo en la línea anterior, Rebeca B. Cena, Florencia Chahbenderian, Victoria D’hers y Angélica De Sena, observan los “Programas de atención a la pobreza y consumo: lógicas circulares de satisfacción/insatisfacción”. Las autoras intentan dar cuenta de las maneras en que las políticas sociales impactan en las formas en que los actores se vinculan con el mercado, a través del incentivo al consumo de aquellos que no fueron incorporados en tanto fuerza de trabajo formal, a través de entrevistas realizadas a mujeres en situación de pobreza del Gran Buenos Aires, que perciben algún programa social.

Hasta aquí el recorrido de los 8 capítulos del presente libro. Es en el marco de lo expuesto que estas primeras aproximaciones a un análisis de las políticas



sociales desde la sociología permite augurar que debemos seguir trabajando para entender: los procesos de constitución de las sensibilidades, las consecuencias de las políticas sociales en relación a las sociabilidades posibles y el análisis crítico de la intervención estatal en la conflictividad social.

Seguramente muchas son las contradicciones y vacilaciones que contiene el esfuerzo que presentamos aquí, pero también, con seguridad, es su carácter crítico el que nos permitirá seguir investigando con la finalidad que la sociología sea, al menos, un grano de arena para la construcción de una sociedad mejor.

## Bibliografía

- 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
- BERICAT ALASTUEY, E. (2000) “La sociología de la emoción y la emoción en la sociología” En Papers 62, p.p. 145-176. Barcelona.
- 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>
- CERVIO, A. (2012) *Tramas del Sentir: ensayos desde una sociología de los cuerpos y las emociones*. (Comp.) Estudios Sociológicos Editora. Buenos Aires.
- DANANI, C. (2004) “El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social”. En Danani, Claudia (Comp.) Política social y economía social. Bs. As.: Ed. Altamira. Universidad Nacional de General Sarmiento - Fundación OSDE.
- GRASSI, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires. Espacio editorial.
- KEMPER, T. (1990). “Research Agenda in the Sociology of Emotions”. p.p. iii-xxv Edited by Theodore D. Kemper, introduction “Themes and Variations in the Sociology of Emotions”. State University of New York Press.
- LUNA ZAMORA R. (2007) “Emociones y subjetividades. Continuidades y discontinuidades en los modelos culturales”. En Luna, R. y Scribano, A. (Comp.) Contigo Aprendí... Estudios Sociales de las Emociones. Córdoba. CEA-CONICET-Universidad Nacional de Córdoba–CUSCH- Universidad de Guadalajara.

- OSLAK, O. y O'DONNELL, G. (1976) "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación". Doc. CEDES/G. E. CLACSO N° 4.
- RAMACCIOTTI, K. (2010) "Reflexiones en torno a cómo pensar las intervenciones sociales del Estado". *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*. Año 3, N°3, pp. 193-93.
- SCRIBANO, A. (2010) "Cuerpo, Emociones y Teoría Social Clásica. Hacia una sociología del conocimiento de los estudios sociales sobre los cuerpos y las emociones". En José Luis Grosso y María Eugenia Boito. (Comp.) *Cuerpos y Emociones desde América Latina*. Catamarca. CEA-CONICET. Doctorado en Ciencias Humanas. UNCa. pp. 15-38
- \_\_\_\_\_ (2012) "Sociología de los cuerpos/emociones". En *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*. N°10, pp. 91-111.
- SOJO, A. (2007) "La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales". *Revista de la CEPAL*. N° 91. Abril. Santiago de Chile

# ¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de respuestas

Angélica De Sena<sup>1</sup>  
Rebeca Cena<sup>2</sup>

## Introducción

En las sociedades contemporáneas las políticas sociales han adquirido un protagonismo preponderante. En primer lugar porque los países, al menos latinoamericanos, no solamente destinan cada vez mayores porcentajes de su PBI hacia ellas, sino porque también se han extendido y proliferado la cantidad de destinatarios y destinatarias bajo su cobertura. En segundo lugar, en el campo de las Ciencias Sociales, el abordaje de éstas se ha dado desde diferentes perspectivas. Ello ha implicado una serie de conceptualizaciones diversas que, como es de esperarse, han habilitado unas y no otras interpretaciones de las implicancias de éstas en los procesos de estructuración social y en la subjetividad de las y los actores. En este trabajo proponemos recuperar, de manera no exhaustiva, algunas de las perspectivas a través de las cuales pueden abordarse las políticas sociales.

Conceptualizar la noción de políticas sociales implica, al menos, el desafío de poder problematizar qué lugar ocupan en las sociedades actuales en términos de estructuración social, qué rol e influencia poseen en la definición y configuración de la cuestión social, qué bienes y servicios ponen en circulación, desde qué esferas de la estructura social y hacia cuales, qué implican en términos normativos, qué impacto producen en términos de reproducción o disminución de las desigualdades existentes, en qué medida se vinculan con otras políticas públicas, por qué son exclusivamente intervenciones estatales; entre otros interrogantes que podrían hacer a su abordaje.

---

1 Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Magister en Metodología de la Investigación Científica (UNLa), Licenciada en Sociología (UBA). Docente en la UNMDP; UBA; USAL investigadora CIES. Mail de contacto [angelicadesena@gmail.com](mailto:angelicadesena@gmail.com)

2 Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA), con beca de CONICET. Profesora UNMDP. Integrante del CIES. Mail de contacto [rebecena@gmail.com](mailto:rebecena@gmail.com)

Todas estas aristas a tener en cuenta en la problematización del concepto expresan la complejidad de las mismas, puesto que si, por un lado, ayudan a la producción y reproducción de las y los sujetos bajo su cobertura, por otro lado, resultan fuertemente funcionales con los requerimientos de los regímenes de acumulación. Con ello queremos decir que si bien permiten en alguna medida la producción y reproducción de las condiciones de vida de algunos sectores poblacionales, por otra parte impactan directamente en la producción y reproducción del orden imperante. Entonces, detrás de las políticas sociales existe una doble disputa: teórico-conceptual y socio-política.

De este modo, se encuentran perspectivas encontradas, en primer lugar, respecto a lo que generalmente en un determinado momento histórico se entiende por política social, lo que lleva a profundas disputas teóricas y de abordajes que las expresan. En segundo lugar, algunas conceptualizaciones y prácticas se asumen como estrictamente técnicas y neutrales en su labor, sin advertir que detrás de ellas se encuentran posiciones que conllevan ideas acerca de modelos de sociedad deseables.

El presente capítulo pretende problematizar y reflexionar sobre la noción de políticas sociales desde la multiplicidad de miradas y enfoques, aclarando que sólo como estrategia expositiva y analítica son expuestos separadamente, aunque en conjunto hacen a la complejidad de “*lo social*” en tanto fenómeno de las sociedades contemporáneas latinoamericanas.

### **Hacia una delimitación de lo social en las políticas sociales**

En Ciencias Sociales utilizamos, para el abordaje de los fenómenos que nos proponemos analizar, conceptos que forman parte de aquellos conocimientos que utilizamos para desempeñarnos en, lo que podríamos decir, el conocimiento práctico de la vida cotidiana. Así, la delimitación conceptual es un primer paso fundamental para comenzar a circunscribir y construir nuestro *lente* de análisis. El concepto de *lo social*, en las políticas sociales, se solapa desde el sentido común construido. Se presenta como la adjetivación de *lo bueno* a cualquier acción realizada por personas individuales o por instituciones, de manera que la política económica es mala, la política social es buena, la economía a secas es mala, la economía social es buena (Seiffer y Villanova, 2010).

En segundo lugar, se encuentran algunas discusiones ya desde el ámbito académico, respecto a qué políticas no son sociales, qué particularidad expresan éstas, en qué se diferencian de otras políticas como, por ejemplo, las laborales o las económicas.

Una distinción significativa se encuentra entre las políticas sociales y las económicas, ya que éstas refieren a las diversas acciones emprendidas desde el Estado —o, mejor dicho, desde el nivel gubernamental— con el objeto de situar la acción del sector privado o público en relación con la actividad económica, y bajo el supuesto del crecimiento económico (Lindenboim –Danani 2002<sup>3</sup>). En cambio, entre las políticas sociales y las laborales la distinción, en sentido general, es parcial “ya que estas últimas, al regular *directamente* los ingresos del capital y el trabajo, se desenvuelven *principalmente* en la esfera de la distribución primaria” (Danani, 2004: 11).

La definición vertida de políticas sociales da cuenta de una amplitud que obliga a buscar lo específico de la misma, para lo cual Danani (2009) propone que sea *por su objeto*: “el primer vector de diferenciación entre tipos de política es el del objeto sobre el cual ellas actúan directamente (...) lo que es destinatario de la acción u operación del sujeto” (Danani, 2009: 29).

Sojo (1990) parte de considerar que la política económica y la social son dimensiones del desarrollo y afirma que la distribución primaria del ingreso o el empleo son dimensiones propias de la política económica pero con grandes efectos sociales, por ello las mismas determinan las políticas sociales. En un sentido similar Garretón afirma que:

Si la finalidad de la política económica es dirigir la economía hacia la satisfacción de necesidades materiales de los individuos (...) la política social tiene por finalidad la producción de las condiciones que aseguran la existencia de la sociedad como tal. Ello significa un cierto nivel de igualdad entre sus miembros, una calidad de vida definida de acuerdo a la diversidad cultural de quienes la forman y la existencia y desarrollo de actores y redes sociales que le den sustento a la ciudadanía (1999: 42).

Estas tensiones y torsiones entre las políticas sociales, económicas y laborales se expresan en la definición misma de la cuestión social, como fenómeno que explicita las tensiones existentes entre un orden político —que pregona igualdad formal— y un orden económico —donde las llamadas leyes del modo de producción suponen la desigualdad estructural. Desde esta perspectiva, políticas sociales, económicas y laborales —entre otras— se imbrican y retroalimentan dando lugar a regímenes específicos, aunque cada una conserva su especificidad, en este caso,

3 Citado en nota al pie Danani (2004).

en relación con su objeto —aunque sea analíticamente escindido. Dichas tensiones definen y conforman un universo sobre el cual intervenir desde los diseños e implementación de cada política, y un campo de estudio, formación e investigación. Este proceso se entiende en el contexto de la extraordinaria transformación socio-política e institucional de las sociedades capitalistas, que se desató desde mediados de la década del '70 y de la cual el “Estado de Bienestar” es una parte fundamental, pero no la única *política social*.

El problema del cual la política social se ocupa, es el de la reproducción social en sociedades tensionadas por la libertad e igualdad formal de los individuos y por las condiciones “reales” de vida impuestas por la mercantilización de la fuerza de trabajo. Dichas condiciones permanentemente recrean la dependencia y la subordinación de las personas bajo variadas formas.

Durante los años '80 se configuró el ámbito de acción de la política social como subsidiario en materia de pobreza, consolidando el reemplazo de la concepción de la universalidad por el de focalización, y dejando de lado la atención a las causas y ubicándose en los síntomas<sup>4</sup>; en la década siguiente se legitima esta tendencia (Sojo, 2007). De este modo se abre la posibilidad de definir a las políticas sociales como una combinación entre lo público y lo privado, en donde el Estado se ocupa de “combatir”<sup>5</sup> la pobreza y el individuo se encuentra solo y responsable en el mercado y con el consiguiente menosprecio al principio de solidaridad del financiamiento. “De allí la analogía que se puede establecer con las propuestas reduccionistas de focalización propugnadas a partir del decenio de 1980, las que desde el tema de la pobreza planteaban un paradigma semejante en materia de política social” (Sojo, 2003: 134).

De este modo, durante la década del '80 se fueron instalando con mayor énfasis las propuestas a favor de “focalizar” o “enfocar” el gasto social en las poblaciones pobres, ello en contraposición a la “universalidad”; generando la disyuntiva *políticas universales o focalizadas*. La decisión significa un cambio en la concepción y conlleva al menos elementos económicos y políticos que determinarán la configuración y consolidación de una determinada estructura social (Adelantado y Pérez 2006).

---

4 La utilización del síntoma, como metáfora de abordaje de la pobreza, alude a la expresión externa y perceptible de una problemática (en el caso de la medicina un padecimiento o enfermedad). El tratamiento del síntoma no significa el tratamiento del padecimiento.

5 Scribano (2008) plantea que en los distintos modos de etiquetar la pobreza el sujeto siempre es observado desde afuera como carente o incompleto y establece tres metáforas usadas en la representación e intervención de la pobreza: a) la militar cuyas acciones refieren a combatir; b) la enfermedad cuyas acciones refieren a extirpar y mitigar y c) como fenómeno natural que se debe alcanzar o cubrir.

Si se considera que la pobreza es un elemento que acompaña la concentración de la riqueza, la falta de destrezas, de capital físico y de activos complementarios en un sector de la población; entonces se debe actuar sobre el empleo, la distribución del ingreso y el Estado debe reasignar la inversión pública con el objeto de permitir que los “pobres” accedan a los activos. Ello significa políticas de redistribución de los activos, en mercado de factores, impuestos a las rentas personales y a la riqueza, provisión de bienes de consumo público, mercado de mercancías e intervención en el desarrollo tecnológico. Respecto a los servicios públicos, los pobres deben obtener mejor participación y no ser discriminados en la formulación de las políticas, tener acceso a los servicios para de ese modo también aumentar su productividad. De esta manera, la universalidad en esencia plantea que el Estado debe garantizar de manera efectiva los derechos básicos, distribuyendo los recursos disponibles entre todos los ciudadanos, sin perjuicio de que recupere, por la vía tributaria directa, fondos provenientes de quienes tienen mayores ingresos.

En cambio la focalización proviene esencialmente de los organismos multilaterales de crédito, preponderantemente del Banco Mundial, quien argumenta que para reducir la pobreza es necesario el diseño de programas bien focalizados (Sojo 1990, 2003, 2007, Vargas s/f). El Banco Mundial (1988:13, citado en Sojo 1990) propone centrarse en los sectores vulnerables, generalizando la focalización del gasto público<sup>6</sup>. Para ello cada país debe a) contribuir a solucionar la crisis fiscal del Estado mediante políticas sociales, b) concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables de la población mediante políticas de “focalización”, c) restringir la acción del Estado en materia de política social, d) abandono de las políticas universales, y e) privatización relativa de la política social.

El Banco Mundial plantea 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

<sup>6</sup> Es menester considerar que esta posición sigue en pie para los organismos multilaterales de crédito, como ejemplo se puede citar el caso de los Programas de Transferencias Condicionadas considerados de carácter focalizado con el objeto de maximizar su impacto con el objeto de maximizar el impacto de los limitados recursos de la asistencia social sobre el alivio de la pobreza y el desarrollo del capital humano (Paes-Sousa, Regalia y Stampini, 2013).

sectores con capacidad de pago, e incluso a los grupos vulnerables. (Sojo, 1990: 189).

Para esta posición, en un mundo con recursos escasos, focalizar surge como la alternativa más atractiva de concentrar los beneficios en los segmentos de la población que “más lo necesitan”. La idea central refiere a la selectividad del gasto social considerando que la concentración de los recursos aumenta la eficiencia de las transferencias destinadas a combatir la pobreza. La focalización también refiere a los activos en tanto determinantes del ingreso, su definición es en tanto grupo objetivo con particulares características y/o atributos y homogéneo internamente respecto al efecto que un conjunto dado de instrumentos de política puede tener sobre él. De este modo el concepto no se concentra en las causas sino en los síntomas de la pobreza. El argumento de eficiencia es, entonces, contundente para los críticos de las políticas universales. Se trata de la expresión de una sociedad que reconoce a los menos aventajados y se preocupa por la equidad.

Esta mirada permite producir una fuerte reestructuración y redefinición en el ámbito de los derechos sociales mediante desarrollos normativos de carácter remercantilizador. Ello tiende a aniquilar las políticas universales instalando las focalizadas en grupos, franjas sociales y segmentos excluidos de los mercados de trabajo, que sustituyen derechos sociales y económicos por medidas de apoyo asistencialista. De este modo, la empresarialización y provisión privada de servicios de bienestar se integraron en el circuito económico de forma que muchos derechos sociales se están tornando mercancías (Adelantado y Pérez 2006). Evidenciándose un cambio de significados, los activos físicos ahora son marginales y el capital humano se lo plantea como umbral mínimo de satisfacción de necesidades.

Entre las críticas a las políticas focalizadas encontramos autores que sostienen que: a) se da un aumento tecnocrático, de costos administrativos y de información; b) la necesaria definición y redefinición de la línea de la pobreza, junto con la posibilidad de generar nuevos focos, a partir de población intermedia (no necesariamente pobre de acuerdo a definiciones estadísticas) no atendida; c) atentan contra las metas de equidad al atender a una población puntual, ya que las poblaciones requieren de atención en múltiples situaciones (educación, salud, alimentación, etc.) entonces obstaculiza la maduración de la inversión social; c) la selectividad es imperfecta porque la información sobre los beneficiarios elegible nunca es absoluta; d) generan una cierta privatización de las prestaciones sociales y preponderan una filosofía asistencial. Así la asistencia social se constituye como don, algo que se da en las condiciones que establecen un “dador”, que es quien



decide qué, cuándo y cómo, invitando a los definidos como pobres a aceptar limitando sus derechos.; e) se posiciona al destinatario como el “beneficiario”, generando un cambio cultural (Garretón, 1999) y ubicando a este sujeto en el lugar de “carente” y “necesitado de un beneficio”; f) fragmentan las comunidades y erosionan los lazos sociales ya que se establece diferencia entre quienes perciben/acceden y quienes no a determinado programa o plan social; y g) dificultan el desarrollo de las democracias porque facilitan el clientelismo político (Adelantado y Pérez, 2006).

Sojo afirma que los diversos criterios de selectividad deben poder “determinar si con las políticas sociales que se adopten se pretende erradicar la pobreza o que prevalezca un tipo de pobreza combatiendo el que lo excede” (1990: 197).

Durante la década de los años ‘90 la política social en América Latina y en Argentina sufrió una transformación en sus tres modos de operar: laboral, de seguridad social y asistencial. Respecto al primero, el Estado deja de lado su papel de tutela y regulador de las relaciones contractuales<sup>7</sup>, en cuanto a la política de seguridad social apeló a la privatización de los seguros de accidentes de trabajo y gran parte del sistema previsional. Y, en el terreno específico de la política asistencial—referida a las transferencias monetarias y/o de bienes a sectores de la sociedad imposibilitados de satisfacer sus necesidades a través del mercado de trabajo—, se asistió a un doble proceso de descentralización y focalización.

De este modo, en las últimas tres décadas del siglo pasado se redefinen las funciones estatales y se consolida una nueva perspectiva de la política social basada en la reducción presupuestaria, un retorno a la vieja descentralización administrativa, la focalización de los programas asistenciales en contraposición a la universalidad planteada por el Estado de Bienestar, y una apelación constante a la sociedad civil (Halperin Weisburd et al, 2008). Así los resultados de dichas políticas provocaron desequilibrios y se profundizó la pobreza en América Latina, principalmente como consecuencia de la aplicación de las políticas del ajuste fiscal, sumado a las debilidades institucionales que el programa de reforma del Estado implementó y la sostenida aplicación de programas focalizados (Abramovich y Pautassi, 2009).

Ya en el nuevo siglo comienza a circular fuertemente la idea de políticas sociales inclusivas<sup>8</sup> (Arroyo, 2006a; 2006b., Clemente 2005, 2006, MDS, 2005,

7 Debido a una combinación de desregulación general del sistema, de desarrollo de nuevas formas flexibles de contratación y de intervenciones de emergencia en forma de políticas activas de empleo, entre otras cosas.

8 Se destaca que el director general de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Juan Somavía, instó al impulso en Latinoamérica de políticas sociales inclusivas, más allá de la complacencia que puedan arrojar los datos macroeconómicos. 15/12/2010. <http://www.primicias.com.do>.

2010, entre otros), *ensombreciendo* la discusión sobre la universalidad o focalización<sup>9</sup>. Es decir, el desplazamiento hacia la tematización de “lo inclusivo” incluye la intención de mantener “lo focalizado” (desde ahí llamado masivo) en un campo borroso a las disputas teórico-metodológico.

Rozenwurcel, y Vázquez afirman que:

En 1996 se creó el primer programa masivo de transferencia de ingresos: el Plan Trabajar. Su objetivo era dar empleo a personas desocupadas no cubiertas por el seguro por desempleo. El programa proveía una suma no remunerativa de AR\$ 200 por el lapso de seis meses. También se creó en 2000 el Plan de Emergencia Laboral, concentrado en un grupo de provincias, con el objetivo de capacitar y dar empleo a trabajadores con problemas de empleabilidad (2008: 253).

Abramovich y Pautassi (2009) reflexionan al respecto considerando que las políticas sociales continúan definiéndose según los organismos de asistencia crediticia ligados al mercado en tanto dimensión institucional, tal es el caso de los programas de transferencias condicionadas de ingresos. Estos generan cierta confusión respecto al concepto de focalización dada la masividad en la cobertura.

De este modo, se advierte que entre los significados más fuertes que se producen, se halla el ingreso “masivo” de una cohorte de beneficiarios a programas sociales. Así, emerge una nueva denominación “lo masivo” como “para muchos”, ocluyendo que no es para todos, evidenciando que deja a una parte de la población total excluida, habilitando la persistencia de criterios rectores para la “elegibilidad” del sujeto. El nuevo concepto aleja la discusión de la focalización o universalidad (De Sena, 2011).

### **Lo político en las políticas sociales**

Desde una perspectiva del aspecto político de las políticas sociales, puede considerárselas como un proceso que se inicia cuando se detecta la existencia de un “problema” que merece su atención y se emprenden una serie de acciones con el fin de eliminarlo o mitigarlo (Tamayo Saez, 1997). Dichas políticas públi-

---

<sup>9</sup> Cabe decir que por caso los Programas de Transferencias de ingresos (Oportunidades de México, Bolsa Familia de Brasil, por ejemplo) surgen en los años de recuperación económica, son masivos y focalizados (Abramovich y Pautassi, 2009).

cas, en general, que comprenden a las sociales, económicas, laborales, sanitarias, educativas, etc., formuladas por los distintos poderes gubernamentales, siempre responden a un proyecto político determinado, en el marco de un sistema político-administrativo que responden al régimen de acumulación vigente. Es decir, el Estado manifiesta su capacidad de intervención en las políticas públicas que desarrolla. Por lo tanto, las mismas refuerzan necesariamente el poder político de algún grupo en detrimento de otro, en tanto generan procesos internos al Estado, que se entrecruza complejamente con las fases sociales relativas al surgimiento, tratamiento y resolución de la “cuestión” que la política pública intenta resolver (Oszlak, O. y O’Donnell, 1976).

El accionar del Estado se relaciona no sólo con su acción momentánea sino, también, con los efectos dinámicos de largo plazo, como por ejemplo el impacto que una determinada medida posee en los internacionalmente llamados capital físico y humano. Es posible establecer que “los objetivos e instrumentos de la política social remiten a un acuerdo acerca del bienestar socialmente deseable y de los medios óptimos para alcanzarlo, que puede cristalizar en la formulación de derechos sociales” (Sojo, 2007: 127). Lo dicho hasta aquí permite caracterizar a las políticas sociales como un “conjunto de concepciones ideológicas que se plasman en diseños normativos e institucionales que buscan limitar las consecuencias sociales producidas por el libre juego de las fuerzas del mercado; concepciones que, al mismo tiempo, son útiles para construir legitimidad política” (Ramacciotti, 2010: 193).

Es decir que las políticas sociales son “políticas” por tanto conllevan un conjunto de acciones, omisiones e intereses de múltiples actores que expresan necesidades políticas, económicas y sociales de un momento dado, en una construcción histórica y cultural que determina un terreno en el que convoca a las alianzas y las luchas dando paso a definiciones sobre la naturaleza de las intervenciones sociales como la consecuente inclusión de determinados núcleos poblacionales y la marginación de otros (Ramacciotti, 2010). Podemos agregar que, tanto las acciones como las omisiones de cada política social, construyen sentidos y conforman sujetos individuales y sociales al mismo tiempo que se consolida un imaginario colectivo. Asimismo, es posible determinar tres centros de interés de las políticas sociales: el bienestar, el impacto que producen y la institucionalización, organización e implementación, de modo que están involucrados en ellas múltiples actores con intereses y recursos diferentes tanto públicos como no públicos (Adelantado, 2009).

Claramente las inclusiones y exclusiones son formas de focalización de las políticas sociales. Por tanto, todo análisis de las políticas públicas debe tomar en

consideración los procesos que las generan y las estructuras de poder donde se fundamentan y desarrollan, el modelo de sociedad que suponen y recrean, junto con los sectores sociales favorecidos y los no favorecidos.

De este modo es posible observar que frente a la supuesta incapacidad del sistema para asegurar la reproducción de cada una de las personas, es necesario *reparar esa falla* y para ello se requiere de la aplicación de políticas sociales con diversos grados de “complejidad” que acompañen y potencien dicho sistema. De esta manera, las políticas sociales resultan eficaces para menguar la lucha de clases y para disminuir los costes laborales a cargo de los empleadores (Halperín Weisburd, et al. 2008), al mismo tiempo que se financian con la plusvalía arrancada a otras fracciones de la sociedad, es decir, a los sectores más vulnerables. Por ende, la razón de ser de las políticas sociales consiste en asegurarse que “la mayoría de la población acepte esta dominación del capital” (Gough, Ian, 2003<sup>10</sup>). Por ello es menester enfatizar el importante rol que juegan las ideas y los valores en la producción y reproducción de las aludidas políticas y mantener una mirada atenta sobre las ideologías subyacentes a las definiciones de las problemáticas y las propuestas de solución.

Según Fleury (1999), existe una contradicción en el concepto mismo de política social, derivada de la fusión misma de los conceptos de política y sociedad. Establece que lo político refiere al poder ejercido desde el Estado en la imposición coercitiva de valores. Lo social, por su parte, alude a la sociedad como esfera de interacción de actores que se movilizan voluntariamente a partir de intereses diversos. “En ese sentido, el término política social denota, etimológicamente, la contradicción de la separación entre Estado y sociedad, creando una esfera nueva, lo social, imposible de convivir con la concepción política liberal, que sólo considera las esferas del Estado y del mercado” (1999: 5). En este sentido, la escisión entre la esfera política y la sociedad, da lugar al surgimiento de lo social como esfera clave en los procesos de estructuración social de las sociedades modernas. Como veremos a continuación, el surgimiento de la cuestión social marca por primera vez el lugar de lo social en las sociedades contemporáneas.

---

10 Citado en Halperin Weisburd, et al, 2008

## **La Cuestión Social y el comienzo del lugar de lo social como responsabilidad Estatal**

La cuestión social comienza a problematizarse en esos términos en el siglo XIX dando cuenta del riesgo de destrucción de la sociedad liberal, debido a las nuevas tensiones generadas por la industrialización. De este modo emerge *lo social* vinculado a los procesos de modernización y como sistema de regulación (diferente al mercado) instituido para hacer el intento de llenar la brecha entre lo político y lo económico, constituyéndose un núcleo en el que se intersectan sociedad-mercado-Estado. Así la cuestión social queda vinculada a las condiciones de vida de las personas, al rol de los distintos actores sociales y a una multiplicidad de sujetos considerados excluidos (Castel, 1997; Suriano; 2000, Grassi, 2000).

Grassi (2000) afirma que hay dos elementos que hacen a la *cuestión social* en el capitalismo y que interpelan la legitimidad del Estado moderno democrático. Ellos son: la cuestión de la pobreza —en tanto refiere a las condiciones de reproducción de la vida, es decir, a las limitaciones en el acceso a bienes y servicios y en la participación e integración socio-cultural— y la cuestión del trabajo —entendido como capacidad humana que, organizada por el mercado, viabiliza y legitima el acceso a los recursos, la protección y la seguridad de los sujetos y las condiciones de su participación en la vida socio-cultural. La autora analiza una parte del periodo argentino denominado neoliberal —entre los años 1990-2000— en el que la cuestión de la pobreza fue constituida y abordada como problema social —admitiendo la posibilidad de acciones de asistencia estatal o de beneficencia privada— y los problemas de la esfera del trabajo vinculados con la ilegalidad en las contrataciones, el desempleo, la crisis de los sistemas de protección social y el nivel de los salarios. Estos últimos fueron tratados estrictamente como un problema económico (del mercado), es decir, reducidos a una relación entre oferta y demanda, tanto en términos cuantitativos (puestos de trabajo en relación a las personas activas), como cualitativos (cualificaciones requeridas por los puestos respecto de la oferta disponible), y de costos de este factor para la competitividad de la producción.

En esta dirección es necesario enfatizar que, “la profundización de la pobreza y la indigencia por la aplicación de las políticas heterodoxas de cuño neoliberal implicó no sólo la transformación de la lógica de funcionamiento del Estado en materia económica sino, y particularmente, en las dimensiones política y social”<sup>11</sup> (Pautassi, 2010: 28).

---

11 Es importante recordar aquí la continuidad y persistencia de las recetas del así denominado Consenso

Las vinculaciones entre las políticas económicas y las sociales, desde una perspectiva de la cuestión social, se expresan en el seno mismo del Estado:

La noción de Estado Moderno constituye a éste en el referente del status de ciudadanía que corresponde al individuo y lo erige en el sujeto de derechos y deberes que él mismo entraña [...] supone un principio de igualdad de ciudadanos libres, partícipes de una comunidad política (la Nación) que delimita quiénes gozan de tal condición o cuáles son los requisitos para acogerse a ella [...] a la vez, la definición de Estado Capitalista erige a éste en superestructura de dominación de una sociedad dividida en clases irreconciliables en la medida en que el capitalismo como modo de producción (ya no sólo el intercambio mercantil) supone la desposesión de los productores, libres, entonces, en los dos sentidos a los que se refiere Marx: de la dependencia servil, y de toda posesión. [...] el Estado que conocemos sostiene –simultáneamente– la libertad y la igualdad, y la dependencia y la desigualdad. En tanto que la contradicción es constitutiva, empuja los problemas que la ciencia política designa como problemas de legitimidad, al tener que hacer compatibles la igualdad formal a partir de la desigualdad estructural que la constituye en sociedad capitalista. Tales problemas, planteados en el seno de la sociedad, se plasman en arreglos transitorios y en formas de Estado, según sean las condiciones de la lucha social. (Grassi, 2003: 14-15).

Desde esta perspectiva el rol estatal en el abordaje de la cuestión social no es presentado como neutral, ni “supraclasista”, ni una homogénea expresión de los intereses capitalistas netos. Se ubica en la particular intersección de ser un Estado que por su propia constitución alberga una [¿]contradicción[?] constitutiva al sostener la acumulación capitalista atendiendo simultáneamente a los requerimientos de los sectores populares.

Expresa las tensiones producto de un “divorcio” entre un orden jurídico-político basado en el reconocimiento de los derechos del ciudadano —igualdad formal— y un orden económico que supone como principio la desposesión original —desigualdad estructural. Un orden con estas características o debería encontrar un medio eficaz de superación de esa contradicción y de sus manifestaciones (el

---

de Washington que apuntalaba la profundización aludida.

desempleo, la vulnerabilidad social, el pauperismo) o prepararse para una conmoción social:

Este hiato entre la organización política y el sistema económico permitió señalar, por primera vez con claridad, el lugar de lo ‘social’: debía desplegarse en el espacio intermedio, restaurar o establecer vínculos que no obedecían a una lógica estrictamente económica ni a una jurisdicción estrictamente política. Lo ‘social’ consiste en sistemas de regulación que no son los del mercado, instituidos para tratar de llenar esta brecha. (Castel: 2001: 20).

En este contexto, las políticas sociales se posicionan como dispositivos para responder a la cuestión social. Ésta constituye la expresión de ese enigma que intenta resolver toda sociedad que se pretende como una totalidad, que se interroga, preocupa y actúa intentando responder acerca del lugar de quienes ocupan el lugar de los “desocializados”<sup>12</sup> del régimen de acumulación.

La cuestión social, viene así a posicionar el lugar de lo social y, con ello, de las políticas sociales al constituirse como: “una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjugar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia” (Castel, 2001: 20).

La política social, en este contexto, ocupa un lugar ambiguo y contradictorio como materialización de una respuesta gubernamental a corto plazo a las reivindicaciones populares, como una estrategia de largo plazo para el sostenimiento de la acumulación, expresando el lugar mismo de lo social en ese “divorcio” del Estado Moderno.

### **La política social en el régimen de acumulación**

Como mencionamos anteriormente, el término social se conforma de cierta benevolencia y hasta condescendencia *ocluyendo* sus funciones y otorgando una especie de amnesia de su génesis, dado que automáticamente es asociado a lo “bueno”. Por ello, no es posible iniciar análisis alguno sin considerar el

---

12 Se hace referencia a falta de un soporte en la inscripción de la estructura social.

modelo de acumulación vigente. En el sistema capitalista, el trabajo directo queda en manos del obrero doblemente libre, porque conserva la autonomía de su voluntad como poseedor de la única mercancía que tiene para vender —su propia fuerza de trabajo— y, al mismo tiempo, es un individuo libre en cuanto se encuentra separado de los medios necesarios para poner esa fuerza de trabajo en acción por su cuenta (Iñigo Carrera, 2008). Es decir, cada una de las personas, al tener que vender su fuerza de trabajo en el mercado, puede que no encuentre comprador y por eso se vea forzado al desempleo y a la precarización sin poder asegurar su reproducción. Cabe aclarar que asegurar la reproducción del otrora obrero no implica únicamente la reposición de todas las condiciones necesarias para que pueda continuar trabajando, sino que, además, debe tener la capacidad de asegurar el sustento de su familia y particularmente de sus hijos, de modo de garantizar al capital trabajadores en las generaciones futuras. Dicha garantía consiste en la reproducción de la fuerza de trabajo de la que se hace cargo la mujer<sup>13</sup>, dentro y fuera del hogar<sup>14</sup> (Geldstein, 1994; Halperin Weisburd, et al 2009).

Ahora bien, el capital debe asegurarse, además, que la fuerza de trabajo que no emplea hoy permanezca disponible en caso de que sea requerida en un futuro. De este modo, es el Estado, como representante inmediato del capital total de la sociedad, el que lo garantiza a través de las políticas públicas en general y las sociales en particular, que sirven, entre otras medidas, para asegurar la reproducción obrera si ésta peligra debido a las dificultades de su provisión vía mercado laboral<sup>15</sup>. Desde una perspectiva marxista, el Estado, como forma necesaria del capital, es el explotador de la clase obrera como tal, pues es el garante de que la misma produzca plusvalía en condiciones normales (Iñigo Carrera, 2008), asegurando los máximos posibles de “homogeneidad” entre integración social e integración sistémica (sensu Giddens). Por ello, en las sociedades capitalistas el problema de la integración social se ubica en el centro de las discusiones respecto al orden social (Grassi, 2006; Castel, 1997, entre otros).

Para conservar el dominio sobre los instrumentos del Estado, la clase dominante, en consecuencia, debe realizar concesiones que no se vinculan a su interés económico inmediato —p.e. las políticas sociales—. Dichas concesiones no afectan, evidentemente, lo esencial del modo de producción.

---

13 Aspecto significativo de problematizar que retomaremos brevemente más adelante en el presente capítulo.

14 Sobre efecto de desfamiliarización ver Esping-Andersen, G. (2000).

15 Actuando el Estado como reproductor de la discriminación de género, avalando esta división y ajustando por delegación a las mujeres los costos de la reproducción social.



El grupo dominante está coordinado en concreto con los intereses generales de los grupos subordinados, y la vida del Estado se concibe como un proceso continuo de formación y reemplazo de equilibrios inestables (en el plano jurídico) entre los intereses del grupo fundamental y los de los grupos subordinados; equilibrios en los que prevalecen los intereses del grupo dominante, pero sólo hasta cierto punto, es decir, deteniéndose ante los intereses económicos restringidamente corporativos (Gramsci citado en Harvey, 2007: 295).

De allí que una de las funciones nodales sea organizar y propiciar ciertos beneficios y garantías al trabajo —y a la falta o deficiencia del mismo en el caso de las políticas sociales— recibiendo a cambio la fidelidad de las clases subordinadas. En este punto este tipo de políticas de doble filo —puesto que apoyan simultáneamente la ideología dominante y proporcionan beneficios materiales— ideológicamente instauran al mercado como medio legítimo de satisfacción de las necesidades sociales y económicamente proporcionan ciertos criterios mínimos y básicos de subsistencia. Desde esta perspectiva, las relaciones Estado-lucha de clases se vuelve un tanto ambigua, resultando un error considerar al primero sólo como una enorme conspiración para la explotación de los trabajadores<sup>16</sup>.

El Estado constituye, al mismo tiempo, una relación o un proceso de ejercicio del poder a través de ciertos acuerdos institucionales. Ello no significa que se materialice en un gobierno, sino en todas las sendas que permiten ejercer el poder, una expresión de ello lo constituyen las políticas sociales.

Dichas políticas no constituyen, entonces, procesos estáticos, ni producto de una “voluntad” homogénea estatal. Se posicionan como entramados de decisiones y abordajes gubernamentales producto de la puja de intereses al “interior” del propio Estado y “externamente” por capitalistas —con el objeto de garantizar sucesivamente altos grados de acumulación y extracción de plusvalía—, trabajadores y desempleados —por hacer efectivas sus demandas respecto a mejores condiciones laborales y de vida—, organismos multilaterales de crédito —a través de la financiación a determinados programas direccionados que delimitan no sólo la cantidad de recursos invertidos, sino también los parámetros de aplicación, los requisitos de acceso y permanencia<sup>17</sup>— y organizaciones

16 Además, como señala Gramsci (1971:182), “Las relaciones internacionales se entremezclan con estas relaciones internas de los Estados-nación, creando combinaciones nuevas, únicas e históricamente concretas” (Harvey, 2007: 296).

17 “Pero a la vez está habiendo una redistribución del poder estatal remanente. Organismos internacionales multilaterales, agencias de ayuda de gobiernos centrales y algunas ONGs internacionales

de la sociedad civil —que pujan por establecer determinados problemas como sociales.

Al dirigirse directamente a las condiciones y reproducción de vida de diferentes sectores de la sociedad, constituye, por un lado, una determinada gestión de la desigualdad y de la exclusión al determinar los parámetros de reconocimiento/legitimación/institucionalización de la pobreza, y, por otro, un intento por moldear y producir las condiciones de reproducción de esos mismos sectores. Al mismo tiempo, al ser parte del régimen de acumulación —a través del modo de regulación social y político— que contiene procesos que generan desigualdad, exclusión y expulsión social, establece mecanismos determinados que ponen límites a esos procesos.

En las últimas décadas en América Latina y en Argentina y como consecuencias de las distintas crisis económicas más los distintos ajustes, como parte de la matriz e impacto del neoliberalismo en tanto patrón ideológico y pragmático de un modelo de exclusión, comenzaron a hacerse notar con más fuerza las políticas sociales destinadas a “suturar”/ “crear” las situaciones asociadas al desempleo y caída de los ingresos causados por las denominadas perturbaciones macroeconómicas, de este modo se evidencia como la cuestión del trabajo se *funde* con la social<sup>18</sup>.

### **Enfoque de Derechos y políticas sociales**

En los últimos años, íntimamente vinculado al problema de las políticas sociales, se instaló en los debates académicos y políticos la problemática vinculada con el “enfoque de derechos humanos”, tanto en términos de análisis e implementación de políticas públicas y en vinculación con los modelos de desarrollo, como en relación con las esferas de exigibilidad de los derechos. Este enfoque considera que el marco conceptual que brindan los derechos humanos como derechos legitimados por la comunidad internacional, ofrece un sistema coherente de principios y pautas aplicables en las políticas de desarrollo y al mismo tiempo precisa las obligaciones de los Estados en materia de cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales.

---

están asumiendo un papel extraordinariamente activo en relación con las políticas gubernamentales de los países en desarrollo. Es usual que desde esos organismos se ‘sugieran’ lineamientos que, al ser puestos como condición para asignar recursos o incluso para mantener relaciones normales (comercio libre), funcionan de hecho como imposiciones” (Coraggio, 1996: 123).

18 Entre la vasta bibliografía que describe y analiza las consecuencias del modelo neoliberal en Argentina y América Latina CFR Lo Vuolo, R.; Barbeito, A., Pautassi, L. y Rodríguez, C. (1999)

Este enfoque (Pautassi, 2010a, 2010b; Abramovich, 2004, 2006; CEPAL, 2006), ofrece una serie de principios que permiten operacionalizar aquellas medidas vinculadas a pactos y tratados de derechos humanos ratificados por los Estados. Principios que no sólo poseen el objeto de guiar el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, sino que, fundamentalmente, constituyen un medio de interlocución básico con los Estados. Cabe destacar que este enfoque no significa prescripción en materia de políticas sociales estableciendo rígidamente la manera en que cada uno de los países deben llevarlas adelante, sino que propone una serie de estándares que todo Estado, sobre todo aquellos que hayan ratificado voluntariamente los tratados y pactos de derechos humanos, deben respetar. El enfoque de derechos, también llamado “protección como garantía ciudadana” (Cecchini y Martínez, 2011), ha cobrado desde la década del noventa protagonismo en la región. El impacto se ha dado en el campo académico de la mano de la producción científica en la materia; ha impactado en las esferas estatales de producción de políticas sociales al implicar y comprometer, el menos, una discursividad acorde con el enfoque de derechos; y en los organismos de asistencia crediticia internacional como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

A partir de allí, se abre un espectro variado de relaciones entre derechos y políticas, sistemas de evaluación bajo estándares de derecho; *accountability* (horizontal y vertical) y diversas esferas de responsabilidad a nivel de los Estados y a nivel internacional. Este abordaje marca un punto de inflexión en la dinámica de los procesos sociales de las últimas décadas, particularmente respecto de las políticas sociales focalizadas<sup>19</sup> promovidas por los organismos internacionales de asistencia crediticia y adoptados por los distintos gobiernos, por ello aspira a lograr una mayor institucionalidad de los sistemas de políticas sociales luego de los déficit heredados como consecuencia de la aplicación sostenida de ajuste estructural (Abramovich y Pautassi, 2009).

El enfoque de derechos consiste en un *corpus* de principios y estándares que se definen de acuerdo con las normas de los pactos y tratados de derechos humanos, pero también a partir de la interpretación que realizan comités de los pactos y otras instancias del sistema internacional y regional de derechos humanos con el propósito de impactar en políticas que tiendan a garantizar la calidad de los procesos democráticos a través

19 En puntos siguientes abordaremos esta temática.

del fortalecimiento de los principales mecanismos internos de protección de derechos, la administración de justicia y las instancias de participación política y control horizontal. (Pautassi, 2010a: 33).

Precisamente se constituye en un conjunto sistemático y estructurado de estándares, principios y reglas de derechos humanos con el objeto de dar efectividad a los compromisos internacionales voluntariamente asumidos por los Estados. Este enfoque se encuentra conformado por un aspecto metodológico, uno teórico y uno operacional (Pautassi, 2010<sup>20</sup>). El corpus teórico-metodológico es producto de los estándares internacionales derivados de los tratados del sistema universal de derechos humanos, del sistema interamericano de derechos humanos, de los relatores especiales, de los comités y el campo doctrinal y académico. Los aportes realizados en las diferentes instancias tienen por objeto ofrecer el contenido de cada uno de los compromisos en materia de derechos humanos.

Operativamente el enfoque de derechos responde a la toma de decisiones que se dan al interior de cada uno de los Estados. En este sentido el enfoque de derechos no constituye una postura prescriptiva que establezca rígidamente la manera en que cada uno de los países pueden llevar adelante una política pública, sino que propone una serie de estándares que todo Estado, sobre todo aquellos que hayan ratificado voluntariamente los tratados y pactos de derechos humanos, deben respetar.

Pero una primera premisa debe quedar clara: el enfoque de derechos no define cómo debe realizarse el desarrollo, sino que hace especial mención a que la definición de la dinámica está a cargo del Estado y los actores locales (sociales, políticos y la ciudadanía en general). Es decir, sólo indica qué elementos, principios, estándares y obligaciones deben estar presentes para garantizar que un proceso de desarrollo esté acorde con los principios de derechos humanos y con las obligaciones jurídicas que le competen a los Estados por haber suscrito los tratados internacionales (Abramovich y Pautassi, 2006: 2).

Desde esta perspectiva, la propuesta se posiciona como un conjunto de principios y estándares con la capacidad de guiar u orientar la implementación de políticas públicas. Constituye, en definitiva, “un modo de mirar la política públi-

---

20 La política pública con perspectiva de derechos humanos. [Video disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=XVKVuVRnoc4>]

ca desde los sistemas de reglas estructurados, tomando en cuenta su componente teórico-metodológico” (Pautassi, 2010b) fijado por un conjunto de actores que han contribuido a la determinación de su contenido.

### **La provisión del bienestar a través de las políticas sociales**

Las políticas sociales desde esta perspectiva, no constituyen solamente un elemento que permiten paliar las desigualdades existentes sino que, además, opera como una intervención con la capacidad de gestionar dichas desigualdades, asignando a cada una de las esferas un determinado rol en la asignación, distribución y garantía de satisfactores. El bienestar de las y los agentes puede estar garantizado en función de, en términos de Adelantado et. al. (2000), cuatro esferas que resultan centrales para la estructura social: relacional, estatal, doméstico familiar y mercantil. “Así pues, la política social moviliza recursos de unos sectores a otros mediante un conjunto de procedimientos que construyen y modulan las desigualdades sociales, al asignar a cada sector determinada responsabilidad en el suministro de recursos de bienestar” (Adelantado et. al., 2000: 20).

Esta perspectiva se ha preocupado por esclarecer las relaciones en términos de producción y reproducción del orden imperante entre las diferentes esferas. Cuenta con exponentes como Esping-Andersen (1993) desde la construcción de los Estados del Bienestar Europeos, Adelantado et. al. (2000) recuperando el lugar de la política social respecto a la estructura social, y Martínez Franzoni (2005, 2008) desde Latinoamérica con una concepción que recupera la perspectiva del género.

Estos autores comparten un linaje conceptual, dialogan y muchas veces ofrecen perspectivas diferentes principalmente en términos de implicancias (por ejemplo de las políticas sociales respecto al género o a la recursividad de la estructura social). Un supuesto común es que las políticas sociales son la manera en que el Estado puede, con acciones u omisiones, asignar a las diferentes esferas de la estructura social la responsabilidad de garantizar el acceso a satisfactores para determinadas necesidades reconocidas políticamente (Esping-Andersen 1993, 2000; Adelantado et. al., 1998, 2000; Martínez Franzoni, 2008).

Los Regímenes de Bienestar, simplificadaamente, constituyen organizaciones sociales con el entramado institucional para configurar una determinada estructuración social<sup>21</sup> y una determinada configuración de orden social. En materia de

21 “El conjunto de los modos en que las prácticas de grupos e individuos están organizadas (instituciones) y relacionadas entre sí (procesos sociales), de manera que se crean unos ejes de desigualdad

políticas sociales, ello se manifiesta en la capacidad de estratificar y mercantilizar, familiarizar, estatalizar o comunitarizar (en un sentido reducido) la provisión de satisfactores. Las políticas sociales establecen la naturaleza de la relación entre la esfera mercantil, la doméstico-familiar y de parentesco, estatal y relacional. Éstas no sólo abordan los problemas de estratificación, sino que también tienden a modelarlos y generarlos. El impacto en términos de estructuración social de las intervenciones sobre la cuestión social son diversos: puede producir, acentuar, reproducir o eliminar las desigualdades sociales (Adelantado et. al., 2000; Esping-Andersen 1993).

En las sociedades actuales, las y los agentes poseen una serie de necesidades sociales que requieren ser realizadas para garantizar la producción y reproducción ampliada de la vida, a través de diversos canales<sup>22</sup>. Éstas pueden ser realizadas a través del mercado, del Estado, por la familia o por parte de las organizaciones de la sociedad civil, de las redes de “cercanía”. En términos de Adelantado et. al. (2000) en el sector mercantil, estatal, informal y voluntario respectivamente<sup>23</sup>. El mercado ha demostrado históricamente que nunca ha sido suficiente para garantizar la realización de las necesidades humanas. La producción y reproducción de la vida de los agentes ha quedado supeditada entonces a las redes establecidas entre mercado, la presencia estatal, las redes de contención familiar y de cercanía, o la intervención de organizaciones de la sociedad civil.

---

que configuran la identidad de esos individuos y grupos, así como los cursos posibles de la acción social (individual y colectiva). Dicho de otro modo, la estructura social sería la configuración de instituciones, reglas y recursos que atribuye condiciones de vida desiguales a las personas en un momento y un lugar determinados [...] y es un sistema de posiciones preexistente a los individuos [agentes] y con una cierta estabilidad en el tiempo, pero abierto a su reestructuración permanente en base a la acción colectiva de los mismos (aspecto procesual de la estructura)” (Adelantado et. al., 2000: 6).

22 Se supone que la realización de las necesidades permite acceder a ciertas libertades básicas en términos de Amartya Sen (1985). La buena vida de las personas se encuentra en directa relación con la capacidad de éstas en desenvolverse en el contexto en que le toca estar. Poseer una capacidad implica la libertad de elegir entre diferentes maneras de vivir, el acceso a determinados bienes resulta un aspecto clave en la posibilidad de elección (Pautassi, 2010b).

23 “El sector mercantil del bienestar social se refiere a la provisión que realizan las empresas privadas en educación, salud, vivienda, etc. El sector estatal hace referencia al suministro de bienes, servicios y transferencias que realiza el Estado. El sector informal se entiende normalmente como aquel que provee recursos de bienestar por parte de los familiares (principalmente las mujeres), amigos y vecinos, constituyendo ‘redes de ayuda’ basadas en cierto intercambio recíproco. El sector voluntario (también conocido como ‘tercer sector’, ‘sector no lucrativo’ o ‘altruismo organizado’) se distingue del informal por su mayor grado de organización y se refiere a los recursos de bienestar que suministran las ONG, fundaciones religiosas de asistencia social como Cáritas, la ONCE, u organizaciones voluntarias como Cruz Roja” (Adelantado et. al., 2000: 20).

De todas esas esferas de asignación y designación de satisfactores, el Estado se ha posicionado como el actor colectivo con la capacidad de incidir públicamente en el grado de realización de las necesidades de todos y todas. “El Estado es, ‘grosso modo’, el conjunto de organizaciones que pueden actuar a partir del monopolio legal de la coerción, es decir, por su capacidad de establecer vínculos no voluntarios (Weber, 1948)” (Adelantado et. al., 2000: 10). Al mismo tiempo, posee la capacidad de organizar la distribución y provisión del bienestar. En este punto, se vuelve significativo problematizar el rol que las políticas sociales le han otorgado a las familias, particularmente a las mujeres, en la provisión del bienestar. Los ya conocidos Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos, otorgan generalmente a la figura materna la titularidad de la política, comprometiéndolas a determinadas actividades de producción y reproducción del hogar, fuertemente vinculadas al cuidado. “La consecuencia de este fenómeno no es sólo que los Programas de Transferencias Condicionadas no favorecen la redistribución del cuidado, sino que fortalecen su actual orden” (Pautassi, 2009: 7). En este sentido, la esfera de provisión de algún aspecto del bienestar es significativa de ser problematizada, ya que constituye un aspecto nodal a tener en cuenta, aspecto que se encontró invisibilizado por mucho tiempo en la producción académica sobre la temática y, al mismo tiempo, fue aplaudido como síntoma de éxito por los organismos multilaterales de crédito. Actualmente, evaluar una política social implica incluir un balance acerca de reforzamiento de determinados roles sociales impuestos y asociados a lo masculino y a lo femenino, principalmente de las cargas de trabajo reproductivo que enfrentan las mujeres.

### **Políticas Sociales y Cuerpos/Emociones: reflexiones preliminares**

Luego del recorrido expuesto hemos visto que las políticas sociales constituyen formas de intervención de los Estados modernos latinoamericanos, que por su particular lugar en los procesos de estructuración social resultan altamente ambiguas; expresan, definen e instituyen la cuestión social; poseen un fuerte potencial normativo, no solamente al normatizar y normalizar lo que en un momento determinado constituye una problemática social y quiénes la concretizarán, sino también *cuáles* potencialmente son susceptibles de ser posicionados como derechos reconocidos gubernamentalmente. Entonces, dichas políticas expresan intervenciones estatales que por acción u omisión dan cuenta del mediano resultado de la lucha de clases, al establecer los límites de la desposesión constitutiva

del capitalismo. Por último, pone en circulación una serie de satisfactores desde unas esferas hacia otras de la estructura social, configurando así las redes de responsables y responsabilizaciones del bienestar.

En este sentido, las políticas sociales hacen sociedad en un doble sentido. Como se mencionó anteriormente, en primer lugar, al impactar directamente en las condiciones de producción y reproducción de vida de las y los actores. En segundo lugar, al transmitir —con su mera existencia o su análisis desde las Ciencias Sociales— modelos de sociedad deseables. En palabras de Danani, las políticas sociales hacen sociedad ya que son:

(...) aquellas específicas intervenciones sociales del Estado que se orientan (en el sentido de que producen y moldean) *directamente* a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales, y que lo hacen operando especialmente en el momento de *la distribución secundaria del ingreso*. En este último aspecto, ello significa que lo que las distingue es que ese proceso de *configuración* no obra en el circuito de la distribución del ingreso directamente derivada del proceso de producción, por la vía de la retribución a los factores (*distribución primaria*), sino por mecanismos de redistribución que se le superponen (o, antes bien, sólo analíticamente distinguibles de aquélla, pero tampoco idénticos) (2004: 11).

La sociología del cuerpo/emociones abona esta perspectiva, al brindar los elementos necesarios para analizar el impacto que, en términos de estructuración de las sensibilidades, poseen. Como anteriormente lo hemos mencionado, las políticas sociales poseen determinadas concepciones acerca de la problemática que están abordando y de las soluciones acordes, en términos teóricos, metodológicos y epistémicos. Desde esta perspectiva producen y reproducen procesos que exceden lo meramente material, implicando determinados impactos en la conformación de las subjetividades de las y los actores, conformando y consolidando sensibilidades sociales.

Un punto de partida interesante para dilucidar las conexiones entre sociología del cuerpo/emociones y políticas sociales<sup>24</sup> lo constituye el concepto de Imagen Mundo:

---

24 Al respecto ver Scribano y Cena (2014).



Las imágenes del mundo implican los supuestos por los cuales las redes conceptuales definirán las características de uno u otro habitante del mundo social. Dichas representaciones operan, es decir, actúan, gracias a las pautas relacionales que provee la visión de lo otro [...] Esta pintura implica, en tanto dibujo de los elementos del mundo social, que las imágenes disponen de bosquejos previos desde donde se extraerán los modos de nominación de los elementos del mundo y los rasgos estético-cognitivos que permitirán a la visión de lo otro actuar en tanto portadora de la diferencia. Pero además, la aludida pintura termina por definir las relaciones entre dibujante y dibujo, entre los elementos, las representaciones sobre ellos, el horizonte por el cual se perciben y el perceptor (Scribano, 2002: 102).

La potencialidad del concepto radica en que permite comenzar a dilucidar los presupuestos que hacen viable la visibilidad de determinados aspectos del mundo social y no otros, revisar las estructuras teóricas sobre: “la política”, “lo social”, “la pobreza”, “la riqueza”, “la carencia”, “el mercado”, entre otras. Ello supone producir y reproducir determinadas estructuras de valor y de subjetividades al condicionar, qué es lo que se espera de un/a destinatario/a de un determinado programa social<sup>25</sup>. De allí que las imágenes mundo no solo afecten el diseño e implementación de las políticas sociales, sino que también impacten en los esquemas perceptuales de los agentes destinatarios de las mismas, al implicar un conjunto de nociones y acciones —a través de las contraprestaciones— asociadas a la situación problemática: las soluciones acordes, los responsables y los responsabilizados. Desde este punto de vista, habilitan unas y no otras prácticas sociales, afectando la capacidad de acción de los sujetos, a través de la afectación de los esquemas perceptuales de clasificación y división del mundo que habilitarán unos y no otros comportamientos.

Las políticas sociales, al normatizar y normalizar determinadas problemáticas —y soluciones— del mundo social habilitan, deshabilitan y regulan las emociones en cada momento de la vida. Aquí el lugar del análisis de los cuerpos/emociones comienza a dilucidarse al permitir analizar la medida en que el abordaje de la cuestión social materializado en las políticas sociales no solamente promueve o restringe determinadas emociones, sino también las implicancias sociales

---

25 Por ejemplo en el caso de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos, qué se espera de las mujeres que poseen niños, niñas o adolescentes a cargo.

de tal afectación —cómo vivenciar las condiciones de carencias, cuáles serán las “competencias emocionales” idóneas para revertirlas, etc. (Luna Zamora, 2007; Hochschild 1990).

El Estado en el diseño e implementación de las políticas sociales establece clasificaciones y categorizaciones sociales, que como en una correa de transmisión, consolida ideas y valoraciones. El fuerte valor concreto y simbólico de dichas políticas consagran el vínculo entre los y las agentes y el Estado. Entonces si los y las agentes sociales conocen el mundo a través de sus cuerpos, las impresiones de los objetos, los fenómenos, los procesos y la relación con otros, estructuran las percepciones que éstos acumulan y reproducen (Scribano y De Sena, 2013). Desde esta posición, las políticas sociales configuran *vivencialidades*. “La vivencialidad es una manera de expresar los sentidos que adquiere el estar-en-cuerpo con otros como resultado del ‘experienciar’ la dialéctica entre cuerpo individuo, social y subjetivo, por un lado; y las lógicas de apropiación de las energías corporales y sociales” (Scribano, 2010: 174).

Las políticas de las emociones resultan permeadas por las imágenes del mundo que supone cada política social y las sensibilidades que crean y recrean. Entonces, las políticas sociales al crear sociabilidades construyen vivencialidades y sensibilidades imbricadas en el supuesto teórico de que su diseño se hace cuerpo, conformándose una dialéctica entre práctica estatal y prácticas sociales (Scribano y Cena, 2014).

Una de las perspectivas de la sociología del cuerpo/emociones implica que las formas en que se experimentan los cuerpos/emociones, no constituyen estados internos, individuales y aislables. Por el contrario, constituyen el resultado de la interacción con otros en determinados contextos. Son el resultado de un cuerpo/emoción situado socialmente: relacional en términos intersubjetivos y estructurales. Desde aquí entonces se evidencian las claras conexiones entre políticas sociales, políticas de los cuerpos/emociones, imágenes del mundo, sociabilidades, vivencialidades y sensibilidades.

### **Breves conclusiones**

El recorrido realizado en el presente capítulo, a través de algunos vértices por donde puede problematizarse el concepto de políticas sociales, permite no solamente captar su complejidad sino y principalmente: a) abrir un sinnúmero de líneas de análisis a partir de las cuales diseñar, implementar y evaluar políticas sociales, b) mostrar las potencialidades de análisis que ofrecen las políticas sociales en tanto fenómeno social, esto es, las teorías sociales más diversas pueden ofrecer

definiciones y posturas acerca de las mismas y c) repensar qué estructuras sociales *performan* y *forman* y los contextos de regulación impuestos por el régimen social de acumulación y el régimen político de gobierno.

Adquirir y posicionarse desde una definición de política social no solamente implica una decisión teórica, sino fundamentalmente política al suponer y pujar por modelos de sociedad deseables. No solamente por el impacto que los estudios sociales tengan sobre los procesos de conformación de las sociedades, sino también porque el análisis que realicemos de las políticas sociales posee serias significaciones prácticas al implicar impactos directos en las condiciones de producción y reproducción de la vida de las poblaciones. Preguntarse por la(s) definiciones de las políticas sociales obliga a considerar y revisar qué es lo social, qué es lo político en cada contexto social, histórico, económico, cultural, etc. y quién es el Estado, su normativa, intereses y responsabilidades.

Entendiendo que en esta trama se conforman las condiciones de producción y reproducción de la vida de las personas individuales y sociales; entonces, ello significa que el análisis de las políticas sociales remite indefectiblemente al modelo de acumulación vigente en cada sociedad y ello permite comprender que las implementadas desde hace ya décadas, resultan formulas favorables a la regulación de las aspiraciones y conflictos sociales (Halperin Weisburd et al 2008). Pero también, es menester observar que dicha regulación avanza sobre los cuerpos, emociones y acciones de cada una de las personas que conforman los grupos sociales en cada ciudad, ello conforma y consolida modos de vida, de hacer y percibir, que organizan el sentir de las poblaciones (Halperin Weisburd et al 2011).

Los agentes sociales conocen el mundo a través de sus cuerpos, de modo que las políticas de los cuerpos y las emociones se hallan inscriptas y elaboradas en determinados contextos geopolíticos y geoculturales. Dichos contextos pueden caracterizarse desde dos de sus artistas más importantes: el régimen social de acumulación que

Hace referencia a un conjunto de instituciones económicas, sociales, culturales y jurídicas a través del cual se realiza el proceso de producción, distribución y acumulación (reproducción) de bienes y valores materiales de una sociedad. Y, el régimen político en el cual se desarrollen [que] puede ser comprendido, como el conjunto de instituciones y procesos, gubernamentales y no gubernamentales, desempeñados por actores sociales dotados de una cierta capacidad de poder, a través del cual se constituye y ejerce la dominación política de la sociedad (Scribano y De Sena, 2013:3-4).

Ahora bien, si las políticas sociales *hacen sociedad* y “la vivencialidad es una manera de expresar los sentidos que adquiere el estar-en-cuerpo con otros como resultado del ‘experienciar’ la dialéctica entre cuerpo individuo, social y subjetivo, por un lado; y las lógicas de apropiación de las energías corporales y sociales” (Scribano, 2010: 174), por lo tanto aquellas políticas construyen socialidades y vivencialidades.

Desde esta posición es entonces relevante y urgente examinar el cruce entre las políticas sociales y las políticas de los cuerpos y las emociones.

## Bibliografía

- ABRAMOVICH V. y PAUTASSI L. (2006) “Dilemas actuales en la resolución de la pobreza: El aporte del enfoque de derechos”. Presentado en el Seminario Taller: *Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad*. Bs. As. UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero.
- ABRAMOVICH, V. (2004). “Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo de América Latina”. Documento preparado para: Derechos y Desarrollo en América Latina: Una Reunión de Trabajo. [Documento www]. Disponible: [http://www.dhl.hegoa.edu.es/ficheros/0000/0057/enfoque\\_de\\_dchos\\_en\\_estrategias\\_y\\_politicas\\_desarrollo\\_Am\\_Lat.pdf](http://www.dhl.hegoa.edu.es/ficheros/0000/0057/enfoque_de_dchos_en_estrategias_y_politicas_desarrollo_Am_Lat.pdf) Fecha de consulta: 02/05/2012
- \_\_\_\_\_ (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la CEPAL* N° 88. pp. 35-50
- \_\_\_\_\_ (2009) “El Rol de la Justicia en la articulación de políticas y derechos sociales”. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (Comp.) *La Revisión judicial de las Políticas Sociales*. pp. 1-91. Bs. As. Editores del Puerto.
- 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*. pp. 23-62. Barcelona. Editorial Icaria.
- ADELANTADO, J. (2009) “Por una gestión ‘inclusiva de la política social’”. Prólogo. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (organizadoras). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Bs. As. Ed. Prometeo.

- ADELANTADO, J. y PÉREZ ROSER (2006) “¿Dificultan las políticas sociales focalizadas el desarrollo de la democracia en América Latina?”. Ponencia presentada en *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. 7 - 10 Nov. Documento Libre. Ciudad de Guatemala.
- ARROYO, D. (2006a) “La política social ante los nuevos desafíos de las políticas públicas”. Centro de Documentación en Políticas Sociales. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Documento N° 36. Buenos Aires, Argentina. Disponible en [http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des\\_social/documentos/documentos/36.pdf](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/documentos/documentos/36.pdf).
- Fecha de consulta: 21/05/2011
- \_\_\_\_\_ (2006b) “Hacia una consolidación de políticas de inclusión social”. *En Cuaderno El desarrollo Local en el eje de la Política Social*. Bs. As. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Ministerio de Desarrollo Social. Cooperación Española. UNDP.
- CASTEL, R. (2001). *La Metamorfosis de la Cuestión Social*. Buenos Aires. Paidós, SAICF.
- CECCHINI S. y MARTINEZ R. (2011) “Protección Social Inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos”. Santiago de Chile. CEPAL-GIZ-Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.
- CLEMENTE, A. (2005) “Pobreza y Políticas socioproductivas. Consideraciones sobre los procesos de integración social en tiempos de crisis”. En Cuaderno *Políticas Socioproductivas para el Desarrollo Local*. Bs. As. Ministerio de Desarrollo Social- Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo IIED-AL.
- \_\_\_\_\_ (2006) “Políticas Socioproductivas e integración social. Las tensiones de un nuevo modelo de intervención”. En Cuaderno *El desarrollo Local en el eje de la Política Social*. Bs. As. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Ministerio de Desarrollo Social. Cooperación Española. UNDP.
- Comisión para América Latina y el Caribe (2004). “Panorama Social de América Latina” Disponible: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/20386/P20386.xml&xsl=/dds/tp/p9f.xsl>. Fecha de consulta: 25/06/2012
- \_\_\_\_\_ (2006) *La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad*. Santiago de Chile. Ciencias Sociales. Naciones Unidas.
- DANANI, C. (2004) “El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social”. En Danani, Claudia

- (Comp.) *Política social y economía social*. Bs. As. Ed. Altamira. Universidad Nacional de General Sarmiento- Fundación OSDE.
- \_\_\_\_\_ (2009) “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización”. En Chiara, M y Di Virgilio, M (org.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Bs. As. Ed. Prometeo. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DE SENA, A. (2011) “Promoción de Microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, Focalización o Masividad?, una discusión no acabada”. *Revista Pensamiento Plural*. N° 8, pp. 36-66
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia. Ediciones Alfons.
- \_\_\_\_\_ (2000) “La Economía Familiar”. En *Fundamentos sociales de las economías postindustriales* pp.77-99. Barcelona. Editorial Ariel.
- GARRETÓN, M. (1999) “Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales”. En *Revista de Ciencias Sociales*. N° 009
- GELDSTEIN, R. (1994) *Familias con liderazgo femenino en sectores populares*. Bs. As. Losada/UNICEF.
- GRASSI, E. (2000) “Procesos Político-culturales en torno del trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década de los 90 y el sentido de las ‘soluciones’ propuestas: un repaso para pensar el futuro”. En *Revista Sociedad* N° 16
- \_\_\_\_\_ (2003) “Políticas de Asistencia Focalizadas en el Desempleo y la Pobreza”. En Grassi, E. *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Tomo I. pp. 221-302. Bs. As. Espacio Editorial.
- \_\_\_\_\_ (2006) “Integración y necesidades sociales. Reflexiones desde el punto de vista de la igualdad”. Ponencia presentada en el Tercer Congreso Argentino de Política Social. Bs As.
- \_\_\_\_\_ (2008) “La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate “post-neoliberal””. En Ponce Jarrín, J. *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. Ecuador. FLACSO.
- HALPERIN WEISBURD, L, Et al (2008) “Políticas sociales en la Argentina. Entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo”. Bs. As. Documento de Trabajo N° 13. Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED). Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2011) “Problemas de género en la Argentina del siglo XXI: feminización de la pobreza e inequidad del mercado laboral”. En cuadernos

- del CEPED N° 11. Bs. As. Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.
- HARVEY, D. (2004). “Introducción”. En *La Condición de la Posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. pp. 143-146. Bs. As. Ed. Amorrortu.
- \_\_\_\_\_ (2007). “La Teoría Marxiana del Estado”. En *Espacios del Capital. Hacia una geografía crítica*. pp. 285-302. Madrid. Akal.
- HOCHSCHILD A. (2011) *La mercantilización de la vida íntima. Apuntes de la casa y el trabajo*. Bs. As. Ed. Katz..
- IÑIGO CARRERA, J. (2008) *El capital: razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia*. Ed. Imago Mundi. Buenos Aires. Argentina.
- LUNA ZAMORA R. (2007) “Emociones y subjetividades. Continuidades y discontinuidades en los modelos culturales”. En Luna, R. y Scribano, A. (Comp.) *Contigo Aprendí... Estudios Sociales de las Emociones*. Córdoba. CEA-CONICET-Universidad Nacional de Córdoba-CUSCH- Universidad de Guadalajara. pp. 233-47
- MARTINEZ FRANZONI J. (2005) “Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales”. Revista *Centroamericana de Ciencias Sociales* de FLACSO, volumen 4, N° 2.
- \_\_\_\_\_ (2008) *Domesticar la Incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familia*. San José, Costa Rica. Editorial Universidad de Costa Rica. Ciudad Universitaria “Rodrigo Facio”.
- Ministerio de Desarrollo Social (2004) Resolución N° 1375/04. Bs As.
- \_\_\_\_\_ (2011) “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: 15/7/2011
- OFFE, C. (1990). “La Política Social y la Teoría del Estado”. En Offe, C. *Contradicciones en el Estado de bienestar*. México. Alianza Editorial. pp. 72-104
- OSLAK, Oscar y O’DONNELL, Guillermo (1976) “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación”. Doc. CEDES/G. E. CLACSO N° 4. Bs As.
- PAES-SOUSA, R.; REGALIA, F y STAMPINI, M. (2013) “Condiciones para el éxito de la puesta en práctica de programas de transferencias monetarias condicionadas: lecciones de América Latina y el Caribe para Asia”. Resumen de Políticas 192. BID. <http://www.iadb.org> Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38307643>. Fecha de consulta: 29/01/2014

- PAUTASSI, L. (2009) “Programas de transferencias condicionadas de ingresos ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina”. En *Seminario Regional Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*. Santiago de Chile. CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2010a) “El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales Una breve revisión”. Taller de expertos Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones. Disponible: [http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/7/37567/LauraPautassi\\_Derechos\\_polsoc.pdf](http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/7/37567/LauraPautassi_Derechos_polsoc.pdf).
- Fecha de consulta: 04/04/2012
- \_\_\_\_\_ (2010b) “El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas”. En Pautassi, L. *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en Argentina*. Bs. As. Editorial Biblos. pp. 27-66
- RAMACCIOTTI, K. (2010) “Reflexiones en torno a cómo pensar las intervenciones sociales del Estado”. Revista de *Estudios Marítimos y Sociales*. Año 3, N°3 pp. 193 – 193.
- ROZENWURCEL, G. y VÁZQUEZ, C. (2008) “Argentina modelo XXI: inestabilidad macroeconómica, empobrecimiento sostenido y políticas sociales”. En Cruces, G.; Moreno, J.; Ringold, D.; Rofman, R. (Edit.) *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*. Bs. As. Banco Mundial.
- SCRIBANO, A. (1997) “Post-Empirismo y Rol Normativo de la Filosofía de las Ciencias Sociales.” (pp. 231-252). Red de Filosofía y Teoría Social. Scribano, A. (Comp.) SEDECyT. UNCa, Catamarca. Argentina.
- \_\_\_\_\_ (1998) “Ontología e Imagen del Mundo: Algunas Hipótesis para su interpretación”. En *Segundo Encuentro de la Red de Filosofía y Teoría Social*. Catamarca. Centro Editor de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNCa. pp. 209-225
- \_\_\_\_\_ (2002) “Pobreza, Ciencias Sociales y Filosofía: hacia un análisis de los supuestos ontológicos de los estudios de pobreza” En cuadernos N° 15. Jujuy. Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Jujuy. pp. 97-119
- \_\_\_\_\_ (2007) “Vete tristeza... Viene con pereza y no me deja pensar!... Hacia una sociología del sentimiento de impotencia” En Luna, R. y Scribano, A. (Comp.) *Contigo Aprendí... Estudios Sociales de las Emociones*. Córdoba. CEA-UNC –CUSCH- Universidad de Guadalajara. pp. 21-42
- \_\_\_\_\_ (2007) “La Sociedad hecha callo: conflictividad, dolor social y regulación de las sensaciones”. En Scribano (Comp.) *Mapeando Interiores*.



- Cuerpo, Conflicto y Sensaciones*. Córdoba. CEA-UNC – Jorge Sarmiento Editor. pp. 118-142
- \_\_\_\_\_ (2008). “Llueve sobre mojado: pobreza y expulsión social”. En Bertolotto, M y Lastra, M. (Comps). *Políticas Públicas y Pobreza. En el escenario post 2002*. Bs. As. Carrera de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales.
- \_\_\_\_\_ (2010) “Primero hay que saber sufrir... !!!Hacia una sociología de la ‘espera’ como mecanismo de soportabilidad social”. En Scribano, Adrián y Lisdero Pedro (comp.) *Sensibilidades en juego: miradas múltiples desde los estudios sociales de los cuerpos y las emociones*. Córdoba. CEA. Unidad Ejecutora Universidad Nacional de Córdoba.
- SCRIBANO, A. y CENA, R. (2014) “Sensibilidades colonizadas: Imágenes del Mundo, Política de las Emociones y Políticas Sociales desde una aproximación conceptual”. En Revista del Departamento de Humanidades YUYAYKUSUN.
- 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”. En *Aposta Revista de Ciencias Sociales*. Número 59. Disponible en: <http://www.apostadigital.com/index.php>.
- SEIFFER, T. y VILLANOVA, N. “¿Qué son las políticas sociales?”. En Periódico Cultural Piquetero *El Aromo*. Bs As. N° 55. Disponible en: [http://www.razonyrevolucion.org/ryr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1107:i-que-son-las-politicas-sociales-&catid=104:trabajo-y-explotacion&Itemid=99](http://www.razonyrevolucion.org/ryr/index.php?option=com_content&view=article&id=1107:i-que-son-las-politicas-sociales-&catid=104:trabajo-y-explotacion&Itemid=99). Fecha de consulta: 12/2/2011
- SOJO, A. (1990) “Naturaleza y selectividad de la política social”. *Revista CEPAL* N° 41.
- \_\_\_\_\_ (2003) “Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe”. *Revista CEPAL* N° 80.
- \_\_\_\_\_ (2007) “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”. *Revista de la CEPAL*. N° 91.
- SURIANO, J. (2000) “Introducción: Una aproximación a la definición de la cuestión social en la Argentina”. En *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*. Bs. As. Ed. La Colmena.
- TAMAYO SAEZ (1997) “Manuel El análisis de las políticas públicas”. En Baños Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.) *La nueva administración pública*. Madrid. Ed. Alianza. Universidad Madrid.



## **Cuestión Social, Problemas Sociales y Políticas Sociales desde la Sociología de los Cuerpos y las Emociones.**

María Macarena Saenz Valenzuela<sup>1</sup>

### **A modo de inicio...**

El presente artículo tiene como objeto la revisión de conceptos y procesos como Estado Moderno Capitalista, Cuestión Social, Problemas Sociales, Políticas Sociales, Proletarización y Mercado de Trabajo Asalariado con el fin de comenzar a esbozar marcos de interpretación y análisis desde el Cono Sur para las políticas sociales

¿Por qué desde una sociología de los cuerpos y las emociones? La indagación apunta a comenzar a pensar a la Política Social como la politización de la Cuestión Social. Esta clave de lectura nos lleva inevitablemente a pensar los arreglos transitorios a los que llega una Sociedad en lo referente a la reproducción de todos sus miembros. En este contexto, el lugar que ocupa el Estado Moderno Capitalista como encargado de concertar los intereses entre grupos contrapuestos.

Por lo tanto, la estrategia de exposición será la siguiente: en primer lugar se desarrollará el concepto de Estado Moderno Capitalista expuesto por Grassi (2003). En segundo lugar, se llevará adelante la exposición del proceso de conformación del Mercado de Trabajo Asalariado realizado por Polanyi (1992) a través de las Mercancías Ficticias: Tierra, Trabajo y Dinero y la Ley de Spenhamland. En tercer lugar, se desarrollarán los conceptos de Cuestión Social, Problemas Sociales y Política Social, haciendo especial referencia en los procesos de proletarización activa y pasiva desarrollados por Offe (1990). Por último, se expondrán los desarrollos de Collins (1981) y Scribano (2009) para comenzar a encontrar mojoneros de por qué resulta útil analizar las Políticas Sociales desde la Sociología de los Cuerpos y las Emociones.

---

<sup>1</sup> Licenciada en Sociología (UBA) y Maestranda en Intervención Social (UBA). Miembro del Grupo de Estudios sobre Sociología de los Cuerpos y las Emociones del Instituto Gino Germani (FCS-UBA). Integrante del Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales del Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos (CIES). Mail de contacto: saenzmacarena@gmail.com

### **Estado Moderno Capitalista**

Como punto de partida y desde un punto de vista analítico, se retoman los aportes de Grassi (2003) para pensar el concepto de Estado Moderno Capitalista. La autora, efectúa un desarrollo teórico con el objeto de explicitar los conceptos de Estado, Cuestión Social y Políticas Sociales para pensar la Política Social del Estado neoliberal argentino en la década del '90.

Lo novedoso y útil de la propuesta radica en la articulación que establece entre el concepto de Estado y el concepto de Legitimidad, al cual lo conecta con la Cuestión Social. La utilidad de la articulación resulta inocultable para pensar la Cuestión Social a la luz del Conflicto Social y, por ende, la Acción Colectiva. En palabras de Offe (1990) aquello que interesa son esas “naciones hipotéticas” sobre conexión funcional entre actividad estatal y problemas estructurales de una formación social, en este caso particular la formación social capitalista.

Como puntapié, para la autora, el concepto del Estado cuando se acompaña de los adjetivos como moderno y capitalista está enunciando una contradicción. Por un lado, el Estado Moderno otorga el estatus de ciudadanía; en otras palabras, es lo que confiere al individuo que se erige como sujeto de derechos y obligaciones, y su libertad debe ser garantizada por el Estado. Por tanto, el Estado Moderno supone la igualdad entre ciudadanos libres; partícipes de una comunidad política (la nación) que delimita quiénes gozan de tales condiciones o cuáles son los requisitos para formar parte de ésta. Por otro lado, el Estado Capitalista instituye una superestructura de dominación de una sociedad partida en clases que resultan irreconciliables, ya que el capitalismo, como modo de producción, supone la desposesión de los productores. Esta es la premisa para la conformación de un mercado de trabajo, donde la fuerza de trabajo deviene mercancía y el productor libre se vuelve dependiente del sistema, relación que se sustenta y es sustentada en la superestructura legal y se mantiene por la fuerza represiva del Estado.

En resumen, en palabras de la antropóloga “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: 7).

De esta manera se arriba a la contradicción constitutiva del Estado Moderno Capitalista, ya que éste Estado sostiene de manera simultánea la libertad y la igualdad, como así también, la dependencia y la desigualdad. En tanto que la contradicción es constitutiva, Grassi (2003) nos advierte sobre los problemas de legitimidad con los que debe acarrear el Estado ya que debe hacer compatible lo irreconciliable: la igualdad formal con la desigualdad estructural. La contradic-

ción original en el seno de la sociedad se plasma "... en arreglos transitorios<sup>2</sup> y en formas de Estado, según sean las condiciones de la lucha social" (Grassi, 2003:7).

La autora, al momento que introduce la noción de *legitimidad*, para poder articular la contradicción originaria entre el principio de igualdad de los ciudadanos y la desposesión de los productores, en los marcos de lucha por la hegemonía, parte de revisar la autorepresentación de la sociedad moderna. Para ello, nos introduce en la noción de Somers (1996, 1997 en Grassi 2003) de liberalismo clásico de tradición anglosajona como la ideología que conforma el *sentido común* y que otorga las categorías para la aprehensión del mundo. De esta premisa deriva la representación sistémica funcional de la vida social que se subdivide en tres subsistemas autónomos y complementarios: Mercado, Sociedad Civil y Sistema Político. Frente a esta triada, el Estado tiene como función concertar intereses y, además, garantizar la legalidad interna de cada uno de estos subsistemas.

En paralelo, la representación de la sociedad en tres subsistemas es a su vez dividida por otro eje que discrimina lo público de lo privado. La división no es estática, sino que cambia con el tiempo y puede variar según cuál sea el plano de referencia. En otras palabras, lo público y lo privado pueden tener, dentro de las representaciones de la sociedad constituidas por el pensamiento moderno y el liberalismo clásico, diferentes acepciones que problematiza de por sí las visiones dicotómicas de ámbitos separados, lo que trae aparejado espacio para el debate ideológico sobre la puja entre el control público sobre la vida privada, como así también, las obligaciones del Estado para garantizar dicha privacidad (Grassi, 2003). Según la autora, la teoría angloamericana de la ciudadanía analizada por Sommer es de la cual se deriva una visión naturalista y pre política de la Sociedad Civil, a lo que añade, la teoría económica clásica hace lo propio con el mercado. En sus palabras:

La Sociedad Civil es la fuente de donde emana la autoridad pública, resulta que el Estado representativo es dependiente de una esfera social concebida como apolítica, cuasi natural, pre-existente e independiente de su forma política. A diferencia del Mercado, regido por sus leyes de la ganancia, la Sociedad Civil es el lugar donde radican los valores y la reserva moral de la vida colectiva (Grassi, 2003:8).

---

2 Retomando las advertencias de Offe (1990) es necesario recordar que siempre son arreglos transitorios, es decir, que no alcanzan de una vez y para siempre.

Continuando con su desarrollo, es el lugar donde emerge y se da “solución” a “lo social”. De lo anunciado deriva, en primer lugar, el Estado de Derecho, mediante la limitación de la autoridad pública, incorpora el principio de privacidad. En paralelo, se erige como garante de las libertades y derechos individuales. En este punto Grassi retoma a Sommers para decir que la concepción expuesta sobre las libertades del ciudadano fundamenta el proceso de individuación en la modernidad cultural (Grassi, 2003).

En segundo lugar, el liberalismo económico expresa la réplica del principio de individuación en el Mercado, donde la libertad que rige es la de los agentes económicos. Al mismo tiempo que por una parte expresa al Mercado como una instancia autónoma de organización del proceso productivo, y al Estado como institucionalización y regulación de las condiciones del proceso mercantil<sup>3</sup>. En este sentido, el proceso económico se muestra como despolitizado, naturalizado y despojado de orientaciones hacia la satisfacción de necesidades de reproducción que no sean estrictamente las de la fuerza de trabajo que demandan la producción. De esta última afirmación se deriva que las exigencias de la integración social resulten ajenas al Mercado y ésta deba realizarse por instituciones excluidas de la dirección de la producción (Grassi, 2003).

En consecuencia, lo que no puede ser resuelto en el Mercado, en particular la reproducción de quienes no pueden acceder al mercado laboral, da emergencia a “lo social”, es decir, que la desigualdad derivada en la desposesión y la participación política de los débiles culminó en las *políticas de bienestar*<sup>4</sup> entrada la posguerra del Siglo XX.

Con esta impronta, en el apartado siguiente se hará un recorrido por la conformación del mercado de trabajo con los aportes de Polanyi (1992) y de Offe (1990).

### **Estado Moderno Capitalista, Mercado de Trabajo Asalariado y Cuestión Social.**

Siempre ha existido controversia entre la conformación del mercado de trabajo, el papel del Estado Moderno Capitalista en el proceso y el lugar central de la Cuestión Social. Siguiendo a Danani (2004), las intervenciones sociales del Esta-

---

3 Específicamente al régimen de intercambio monetario, de propiedad y afirmación de la libertad de las personas para establecer intercambios.

4 Después de la Segunda Guerra Mundial el Estado de Bienestar, también conocido como estabilizador interno del proceso político económico, ha sido “festejado” como solución política a las contradicciones sociales o también llamado como la principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas (Offe, 1990).

do actúan sobre las condiciones de vida y la reproducción de la vida de los sujetos. Las condiciones de vida se enmarcan en el trabajo ¿Por qué? Según lo desarrollado en el apartado anterior, en el macro del Estado Moderno Capitalista, los individuos “libres” dependen de su salario para reproducirse. Por lo tanto, la mercancía “fuerza de trabajo” toma un lugar fundamental en este tipo de sociedad.

Para comenzar con la exposición es necesario indagar sobre la intervención estatal en la conformación del mercado laboral. En términos de Offe (1990) no existe razón para que los individuos de manera espontánea vendan su fuerza laboral al mercado de trabajo. Es decir, el nacimiento de un mercado de trabajo no resultó un movimiento “natural”, por el contrario “...la transformación de la fuerza laboral desposeída en salario-trabajo es en sí un proceso sociopolítico constituyente, cuya realización no puede explicarse sólo por la compulsión silenciosa de relaciones económicas” (Offe, 1990:83). Entonces, para la conformación del mercado de trabajo asalariado, como se conoce en la actualidad, necesariamente se requirió de la intervención estatal. Contrariamente a lo que el sentido común indica, es decir que el mercado de trabajo asalariado se conformó sin intervención estatal. En este sentido Polanyi (1992) realiza una crítica a los mercados autorregulados y a sus mercancías ficticias. Para el inglés, los mercados y la regulación crecieron a la par. En virtud de argumentarse, en el comienzo de su exposición define a la economía de mercado como “un sistema económico controlado, regulado y dirigido sólo por los precios de mercado donde el orden en la producción y distribución de bienes se encomienda a este mecanismo autorregulado” (Polanyi, 1992:118).

Por lo tanto, la autorregulación de los mercados requiere que toda la producción esté destinada a la venta en él y, a su vez, todos los ingresos provengan de ésta. De acuerdo a estas premisas, existen mercados para todos los elementos de la industria: bienes y servicios y para el trabajo, la tierra y el dinero.

Siguiendo la lógica de lo expuesto el sistema descansa sobre algunos supuestos, que podrían definirse como:

- En primer lugar: es necesario que el comportamiento de los individuos esté dirigido a maximizar sus beneficios monetarios.
- En segundo lugar, se requiere la igualdad entre demanda y oferta de bienes y servicios.
- En tercer lugar, el dinero es el medio de cambio.
- Por último, la producción está controlada por los precios.

De estos supuestos se desprende que los precios aseguran por sí solos el orden en la producción y distribución de los bienes y servicios.

En articulación con lo anterior es necesario mencionar que “la autorregulación implica que toda la producción se destine a la venta en el mercado, y que todos los ingresos deriven de tales ventas” (Polanyi, 1993: 119). De ello, se deduce que hay mercados para todos los elementos de la industria, sin embargo el autor nos advierte sobre elementos peculiares: la tierra con su precio “renta”, el dinero con su precio “interés” y la mano de obra con su precio “salario”.

Continuando con su desarrollo incorpora una cuestión: los precios de las mercancías asisten a los ingresos de quienes venden sus servicios, por tanto, el beneficio es el resultado de la diferencia existente entre dos conjuntos de precios: el precio de los bienes producidos y sus costos (considerado el precio de los bienes necesarios para la producción) (Polanyi, 1992). De este modo, todos los ingresos derivarán de las ventas realizadas en el mercado, de ser así todos los ingresos serían suficientes para comprar todos los bienes producidos. Este sistema funcionará siempre y cuando la intervención estatal no inhiba la formación de mercados a la vez que los ingresos sólo puedan ser formados a través de las ventas.

Teniendo en cuenta el desarrollo, el autor infiere que un mercado autorregulado requiere la separación institucional de la sociedad en una esfera económica y en otra esfera política. Por tanto, una economía de mercado que cumpla con estos requerimientos sólo puede acontecer en una *sociedad de mercado*. Es menester destacar que Polanyi nos advierte que una economía de mercado debería comprender todos los elementos de la industria, es decir que sí o sí deberían incluirse la mano de obra, la tierra y el dinero. Aquí emerge un problema: la mano de obra y la tierra son elementos de la sociedad. Cuando estos elementos “particulares” se incluyen en los mecanismos de mercado se está subordinando la sociedad a las *leyes del mercado* (Polanyi, 1992).

Asimismo, la mercancía es el mecanismo de mercado que conecta a los diversos elementos de la vida industrial. Definida como los “objetos producidos para su venta en el mercado” (Polanyi, 1992: 122), en el caso de la mano de obra, la tierra y el dinero no pueden asimilarse al concepto ya que no son producidos para la venta. Como afirma el autor:

La descripción de la mano de obra, la tierra y el dinero como mercancías es enteramente ficticia. Aun así, las mercancías ficticias se compran y venden en el mercado, su demanda y su oferta son magnitudes reales y todas las intervenciones que inhibieran la formación de estos mercados



pondrían en peligro su “autorregulación”. Si se permitiese que el mercado fuera el único director del destino de los seres humanos y de su entorno natural (...) se demolería la sociedad (Polanyi, 1992:123).

En términos de Offe “la fuerza laboral es tratada realmente como una mercancía, pero —en contraste con otras mercancías— su llegar a ser no se basa sobre expectativas estratégicas de posible venta” (1990:85).

Retomando a Polanyi, hay que reconocer que si bien la sociedad ha sido sometida al mercado, de modo contrario a lo esperado, no ha sido aniquilada por el “molino satánico”, ¿qué sucedió? ¿Qué no permitió la muerte anunciada? La contradicción de que las mercancías ficticias se producían para el mercado devino en principio organizador de la sociedad, asimismo, el desarrollo del sistema de mercado acompañó la organización de la sociedad misma. A lo que se suma el desarrollo de medidas contrarias, es decir protectoras, que minaron la acción del mecanismo autodestructivo. El inglés concluye que “la historia social del siglo XIX es el resultado de un movimiento doble: la extensión de la organización del mercado en lo referente a las mercancías genuinas se vio acompañada por su restricción en lo referente a las mercancías ficticias” (Polanyi, 1992: 127).

En virtud de dar un sustento empírico a su desarrollo Polanyi observa la intervención/ regulación del Estado en la conformación del mercado laboral a partir de *Speenhamland*. Siguiendo los aportes de Isuani (1991) el Estado absolutista inglés llevaba adelante una acción redistributiva con la intención de proteger a los miserables. De las llamadas “mercancías ficticias”, la tierra y el dinero fueron movilizadas con anterioridad al trabajo, lo que produjo un retardo en la conformación de un libre mercado de trabajo. La imposibilidad se debía a que los trabajadores no podían movilizarse libremente por el Acta de Residencia que los mantenía unidos a su parroquia. Derogada en 1775, Polanyi (1992) sostiene que sólo con esta medida no se podría haber establecido un mercado de trabajo nacional, por el contrario, para la conformación fue necesaria la ley de *Speemhaland* o también conocida como el sistema de subsidios (Polanyi, 1992).

En este punto es menester preguntarse, ¿cómo operó la ley para impedir el establecimiento de un mercado competitivo de trabajo? La ley garantizaba un ingreso mínimo a los pobres sin tener en cuenta sus rentas. De este modo, la ley “...realmente introdujo una innovación social y económica tan importante como el derecho a vivir y hasta ser abolida en 1834 impidió el establecimiento de un mercado competitivo de trabajo” (Polanyi, 1992: 118).

Para la lógica de una economía capitalista, la ley era un obstáculo ya que el sistema de jornales exigía el retiro del derecho a vivir. De modo contrario, nadie trabajaría para recibir un jornal si podía garantizarse su subsistencia. Independientemente de si la persona estaba empleada, recibía igual el subsidio si su ingreso era menor al “ingreso familiar”. De esta manera, el patrón no tenía la necesidad de pagar un jornal alto debido a que podía conseguir trabajadores a cualquier precio porque sus jornales iban a ser siempre iguales “por la compensación del subsidio”. No hay que perder de vista que la población rural sufrió un fuerte empobrecimiento.

A primera vista el “derecho a vivir” debería haber puesto fin por completo al trabajo asalariado, pero Polanyi hace hincapié en que se trataba de una época precapitalista donde la gente del pueblo tenía un modo de vida de tipo tradicional y su conducta se hallaba lejos de estar dirigida solo por motivos monetarios (Polanyi, 1992). En este punto la sociedad se dividió en dos influencias opuestas:

1. El Paternalismo, que protegía el trabajo del sistema de mercado.

2. La organización de los elementos de producción bajo la lógica del mercado (Polanyi, 1992).

Por lo tanto, las personas eran obligadas a ganarse la vida vendiendo su fuerza de trabajo en el mercado, al mismo tiempo que se privaba al trabajo de su valor de mercado.

En esta línea se puede decir que el “derecho a vivir” y el sistema de salarios eran incompatibles. *Speenhamland* tuvo el designio de impedir la proletarización de la gente, o por lo menos de retardarla. En consecuencia sucedió una pauperización de las masas sin las cuales el mercado de trabajo no podría haberse formado. En 1834 se abolió el “derecho a vivir” con la *Ley de Pobres*, y recién en ese momento en Inglaterra se estableció un capitalismo competitivo. Paralelamente, empezaron a funcionar —casi de inmediato— leyes fabriles y legislación social.

## **Cuestión Social, Problemas Sociales y Política Social**

### *Cuestión Social*

Siguiendo lo expuesto con anterioridad, la Cuestión Social emerge en el Siglo XIX y manifiesta la falla estructural del capitalismo moderno que se expresa en el pauperismo (Grassi, 2003). En otras palabras, comienza el proceso de conversión de tal cuestión en cuestión de Estado. Por tanto, de forma paulatina es el Estado Moderno Capitalista quien se hace cargo de las intervenciones sociales que hasta ese momento habían sido desplegadas por las instituciones de caridad y la filan-

tropía. En ese marco, la lucha social era fragmentada y heterogénea, por tanto, la estatalización exhibe los impulsos en el seno de la sociedad, hacia la totalización de los conflictos y hacia el disciplinamiento simultáneamente.

La enunciación clásica de la Cuestión Social pertenece a Robert Castell (1997) que la enuncia de la siguiente manera: “una aporía fundamental en la cual la sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura...” (Castel, 1997: 20).

La definición del francés se basa en que la participación del Estado Moderno Capitalista en la Cuestión Social emerge de la necesidad de unas veces atenuar y/o otras veces neutralizar el conflicto que deriva de la desposesión. Si se hace referencia a la literatura precedente, puede encontrarse ciertos mojonos que delimitan de qué se está hablando cuando se habla de Cuestión Social, por tanto puede esbozarse de la siguiente manera: la dificultad que presentan las sociedades modernas capitalistas para mantener su cohesión, a la vez que se configuran como la tensión subyacente e irresoluble entre las igualdades jurídicas y las desigualdades socioeconómicas y políticas efectivas (Aguilar, 2012; Castel, 1994; Donzelot, 2007; Grassi, 2003).

Ahora bien, en consonancia con lo expuesto con anterioridad, aquello que no logra resolución en el mercado da lugar a que surja “lo social”, y es el Estado Moderno Capitalista el encargado de dar respuesta a la desigualdad, es decir, concertar intereses que permitan mantener la cohesión, siempre en formulas transitorias. Esto derivó en los Regímenes de Bienestar de la posguerra.

En lo que respecta a Latinoamérica, a partir de la implementación de las políticas neoliberales y del agotamiento de los Regímenes de Bienestar, han significado modificaciones en las formas en que la sociedad mantiene su cohesión. A partir de los cambios provocados en la estructura social, que a su vez desestabilizó las vías de integración social y las formas de socialización (Merklen, 1999). Por tanto, surge una nueva Cuestión Social, que puede ser caracterizada como el derrumbe de la condición salarial (Castells, 1997), en otras palabras, la pérdida del trabajo como eje integrador de los sujetos trae aparejado la exclusión social.

En términos de Castells (1997), en el momento que el trabajo pierde centralidad como estructurador social, se genera una sociedad de la incertidumbre. La crisis que emerge cuestiona la idea de progreso como promesa de bienestar, donde el hombre tenía el poder para controlarlo todo. A partir de entonces se inicia un periodo de transición hacia una inevitable reconfiguración de las relaciones de producción y del papel del Estado.

La Cuestión Social, la *Nueva Cuestión Social* y las diferentes intervenciones del Estado no se visualizan como tal, es decir como contradicción y posibilidad de fractura, y se manifiestan de otro modo según el momento histórico particularizándose en Problemas Sociales.

### *Problemas Sociales*

La contradicción, también nominada *fractura*, fundamenta específicamente la Cuestión Social y se particulariza en problemas sociales. Como afirma Topalov (2004), la Cuestión Social es fragmentada con la intención de hacerla desaparecer. De esta manera, los Problemas Sociales son intervenidos desde diferentes posiciones teóricas y políticas que, en general, responden a intereses contrapuestos. Quien defina el problema condiciona los lineamientos que guían la acción que tiende a resolverlos (Aguilar, 2012). Sin embargo, como nos afirma Offe (1991) estos arreglos son transitorios y, como suma Aguilar (2012), son insuficientes.

Es necesario destacar que un Problema Social no se define aisladamente, por el contrario, se encuentra inscripto en una red de problemas que mantiene continuidad en el tipo de argumentación o explicaciones. 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. La disputa y el resultado de la misma devienen de la forma en que la sociedad resuelve el enigma de su cohesión. A partir de aquí se crean especializaciones y cuerpos burocráticos y es el *Estado Moderno Capitalista* el que termina legitimando dicha situación. Los Problemas Sociales son producidos en el campo político, donde expertos y —últimamente aumentando en número y proporción— técnicos se encargan de *gestionar la cuestión social*. En síntesis, la definición del Problema Social es una disputa entre sectores contrapuestos que tiene lugar fuera del Mercado.

En este sentido, siguiendo a Topalov, es necesario explicitar que los procesos históricos intervienen en ambos lados de la disputa, entre “los de arriba y los de abajo” (2004:46), donde ambos cambian simultáneamente el sistema de poder que los une: prácticas de los movimientos populares e iniciativas de las clases dirigentes. Esta relación varía según los países, los ámbitos de reforma, las épocas históricas y los grupos de trabajadores. Bajo este marco, las representaciones del otro son inseparables de las técnicas de acción sobre el prójimo. Las categorías que permiten pensar la realidad social y las prácticas destinadas a modificarlas forman parte de un sistema como un todo. En esta arena, fueron las Ciencias

Sociales las encargadas de realizar cambios sobre las formas de representación del “otro”, como pobre, como obrero, como clase popular —en los últimos años como vulnerable. Los Problemas Sociales corresponden a un ámbito del saber, una especialidad profesional y unas técnicas específicas y autónomas de intervención en el que la ciencia y la técnica se configuran como dos esferas de acción racional.

### *Política Social*

En articulación y dando continuidad a lo anterior, Grassi afirma que, “las políticas sociales conllevan un concepto de necesidad implícito, del que depende la determinación de aquellas a cuya satisfacción se orientarán de manera explícita las intervenciones en política social, y a quienes les son atribuidas y reconocidas” (2007:10).

A su vez Topalov (1979) considera que las exigencias objetivas de la reproducción ampliada de los trabajadores se traducen, a través de mediaciones complejas, en necesidades y reivindicaciones. Ahora bien, entendiendo a las necesidades en su doble dimensión, en tanto que son sociales y culturalmente construidas y, por tanto, reproducen la vida social de los individuos<sup>5</sup>. En este sentido, se entiende a la Política Social como “la forma política de la cuestión social” (Grassi, 2003: 26).

Es decir, el modo en que la cuestión social se constituye como *cuestión* de Estado (Grassi, 2001), y ello significa, en términos de Danani, que éstas hacen *sociedad*, ya que son “aquellas específicas intervenciones sociales del Estado que se orientan (en el sentido de que producen y moldean) directamente a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales (2004:4)”. En la misma línea, según Offe “...la política social es la manera estatal de efectuar la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados” (1991, 3).

---

5 En lo que respecta a la región, a partir de la década del '70 en Latinoamérica en general y en Argentina en particular se implementaron políticas neoliberales que profundizaron las desigualdades sociales. Sumado a esto, en la crisis económica e institucional de la década del '90 emergieron renovadas modalidades de Políticas Sociales. Bajo este marco, se registra un aumento del número de personas que aportan ingresos al hogar, que incluye mujeres, jóvenes y también niños. Un rasgo a destacar es la feminización de la población destinataria de la política social (Scribano y De Sena, 2013) ya sea porque están diseñados específicamente para un sujeto “mujer” (muchas veces identificado por el binomio mujer-madre, también con el binomio mujer-jefa de hogar y mujer-familia) o porque percibir un programa social es una estrategia de supervivencia ante la pobreza.

Ahora sí, entonces, cabe preguntarse en relación a lo expuesto anteriormente:

¿Cómo surge la política estatal (...) de una estructura económica dada y de clases basada sobre la utilización privada de capital y trabajo asalariado, y qué funciones realiza esta política con respecto a dicha estructura? (...) ¿Cómo se reproduce a sí misma una sociedad histórica dada mientras mantiene o altera su identidad? ¿Qué estructuras y mecanismos engendran su continuidad e identidad, o producen rupturas en dicha continuidad? (Offe, 1991:76).

Con el fin responder a sus interrogantes Offe (1991) nos advierte que las instituciones de la Política Social no son fijas, por el contrario, se hallan sujetas a un desarrollo e innovación constantes. Para esto despliega un marco teórico de referencia para una investigación sobre Política Social que tenga como objeto examinar y comprender la existencia de instituciones, en relación con el problema estructural de la integración de la fuerza de trabajo en la producción social en forma de salario – trabajo. Bajo este marco, toma en cuenta las siguientes consideraciones: en primer lugar, el proceso capitalista de industrialización se ve acompañado por la desorganización y movilización de la fuerza laboral. Es decir que los cambios sociales que trajo aparejada la industrialización produjo la destrucción efectiva de las condiciones prevalecientes para la utilización de la fuerza laboral. En consecuencia, tales eventos afectaron a los individuos que ya no pueden controlar sus capacidades laborales (ni de manera colectiva ni de manera individual). Sin embargo, a pesar de que requieren enajenar su fuerza laboral a un tercero a cambio de dinero para resolver su subsistencia, no se convierten en fuerza laboral de manera automática.

Para poder comprender los mecanismos que operaron en la construcción del mercado laboral, el autor nos llama a distinguir entre proletarización activa y pasiva. La proletarización es entendida como la incorporación de la fuerza de trabajo a un mercado capitalista, la misma puede ser activa o pasiva. La pasiva es una proletarización “...masiva y continua, con la consiguiente destrucción de las formas hasta entonces dominantes de trabajo y subsistencia, ha sido un aspecto socio estructural importante del proceso de industrialización” (Offe, 1991, 93).

No obstante, el autor comenta que en términos sociológicos no existe razón para que los sujetos libres y desposeídos de los medios de producción procedan espontáneamente a vender su fuerza laboral en el mercado de trabajo, es decir, una proletarización activa; sostener ese supuesto sería suponer el hambre y la privación física como factores de explicación sociológica (Offe, 1990).

De lo que se desprende que el nacimiento del mercado de trabajo, es decir, la transformación a gran escala de la fuerza laboral proletarizada en trabajo asalariado, no es un resultado natural, es decir que el proceso de industrialización resulta imposible sin suponer al mismo tiempo una masiva proletarización activa. Para avanzar en ese camino, el autor sostiene que "...la transformación completa y global de la fuerza laboral desposeída en fuerza asalariada activa ni fue ni es posible sin políticas estatales. Si bien no todas esas políticas se consideran convencionalmente parte de la 'política social' en sentido estricto, realizan la función de incorporar la fuerza de trabajo al mercado de trabajo" (Offe, 1990, 94).

La proletarización activa no es el paso siguiente a la pasiva. Para llegar a dilucidar el porqué, Offe nos advierte sobre tres problemas anexos a la proletarización activa. En primer lugar, para llevar adelante una reorganización social como la sucedida en el curso de la industrialización capitalista, sí o sí los trabajadores desposeídos deben hallarse preparados para ofrecer su trabajo como mercancía en el mercado laboral. Además, deben considerar que los riesgos y las cargas que trae aparejada este tipo de existencia son aceptables. A lo que se añade, culturalmente deben poseer una motivación que los lleve a convertirse en asalariados. En resumen, el asalariado debe desear vender su fuerza laboral en el mercado. En segundo lugar, son necesarias pre-condiciones socio-estructurales para que los asalariados funcionen como tal. Es decir, debido a sus especiales condiciones de vida, no todos los miembros de la sociedad podrían funcionar como asalariados. A tono con la intervención denunciada por Polanyi, Offe afirma que "...el Estado debe organizar y sancionar formas de existencia extrañas al mercado de trabajo si ha de ser posible la transformación de la fuerza laboral en fuerza asalariada" (1990: 95).

En relación a las "formas extrañas", el autor afirma que los subsistemas relacionados con las condiciones de vida previos al desarrollo industrial, como son la familia, la caridad privada y eclesiástica y, por último, las formas grupales primarias de atención social, pierden su capacidad de respuesta a los problemas del desarrollo capitalistas y deben ser sustituidos por políticas formales.

A su vez, advierte que sólo la estatalización de esos subsistemas, a los cuales denomina de flanco, hace posible un control de la clase dominante sobre las condiciones de vida del segmento de la población que puede subsistir fuera del mercado laboral y que, por tanto, está exento de la necesidad de vender su fuerza de trabajo en el mercado. En suma, es el Estado el que decide quién es apto para ser asalariado y quién no lo es, por tanto, qué sociabilidades se plasman y modelan a partir de la Política Social. En términos del autor

Estas elecciones deben ser reguladas positivamente mediante criterios políticamente definidos, pues en otro caso los asalariados sufrirían incalculables inclinaciones a evadir sus funciones, deslizándose hacia los subsistemas de flanco. Por esto la institucionalización política de diversas categorías de trabajadores no asalariados -y no sólo el mantenimiento de facto- es una precondition para la constitución de una clase de trabajadores asalariados (Offe, 1990, 96).

En consecuencia, el Estado es el que delimita quienes sí y quienes no gozan de las capacidades para ser asalariados, como así también, es quien asegura que los asalariados no evadan sus funciones escurriéndose a otros subsistemas. Por último, el tercer problema anexo, deriva de la necesidad de un equilibrio cuantitativo entre quienes son proletarizados pasivamente y quienes son capaces de hallar empleo dependiendo de la demanda del mercado laboral.

No obstante, en relación a las tres funciones antes examinada, la Política Social puede cumplirlas de manera perfecta pero no por eso lo hace de una vez y para siempre.

La *cuestión social* fragmentada con la intención de hacerla desaparecer puede ser analizada desde la sociología de los cuerpos y las emociones. Para llevar adelante el cometido, en el próximo apartado se desarrollaran los conceptos desde la postura de Scribano (2009, 2012).

### **Políticas Sociales en clave de una Sociología de los Cuerpos y las Emociones**

Las políticas de los cuerpos y las emociones se inscriben y elaboran en determinados contextos geopolíticos y neoculturales (Scribano y De Sena, 2013). Para lo que respecta al Sur Global, puede ser caracterizada a partir de dos elementos: el régimen de acumulación y el régimen político en el cual se desarrollan. Como ya se desarrolló con anterioridad, el Estado Moderno Capitalista (Grassi, 2003) tiene como función hacer sostenible lo insostenible: la igualdad jurídica y la desigualdad económica, la forma en que lo lleva adelante es mediante la implementación de Políticas Sociales.

Entonces, ello significa que el análisis de las Políticas Sociales remite indefectiblemente al modelo de acumulación vigente en cada sociedad. La pregunta que emerge es cómo abordar las Políticas Sociales desde una Sociología de los Cuerpos y las Emociones. Para esto tomamos los aportes de Adrián Scribano (2009, 2012)



donde nos advierte que el cuerpo es el locus de la conflictividad y el orden. Si la aludida definición se articula con la definición de Política Social brindada por Grassi (2003) como la forma política de la Cuestión Social, inevitablemente nos lleva a pensar la función que tiene la Política Social en producir y moldear (Danani, 2004) sociedades tendientes a evitar su fractura mediante la atenuación y neutralización del conflicto social derivado de la desposesión. No obstante, como nos advirtió Offe (1990), y en este artículo se retomó varias veces, siempre son arreglos transitorios y dependen del estado de lucha social y correlaciones de fuerza entre sectores.

En articulación y dando profundidad a lo anterior, con la intención de abordar la temática de las emociones, según Collins (1981) y Kemper (1990) la macrosociología se encargó de cuestiones ligadas al orden y el conflicto, la estratificación social, entre otros. Estos procesos tienen como basamento fundamentos que pueden ser caracterizados como “micro fundamentos de la emoción”. En este sentido, la solidaridad y el conflicto se unen en un análisis micro-macro de estratificación social, ya que tanto la solidaridad como el conflicto se basan en la emoción.

**Gráfico 1: Estratificación Social**



Fuente: Elaboración Propia, en base a Kemper y Collins

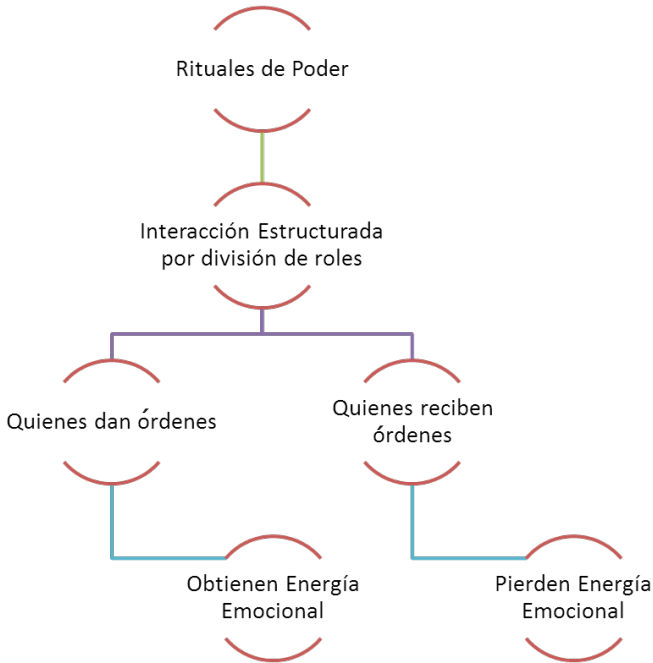
Ahora bien, el autor entiende la estratificación en dos dimensiones: *el poder y el estatus*. Los sistemas modernos de estratificación se basan en rituales de poder y en rituales de estatus. Los rituales de poder consisten en interacciones estructuradas por una división de roles: quienes dan órdenes y quienes las reciben. Los dadores de órdenes —el sector dominante— obtienen una energía emocional de la interacción mientras que, por otro lado, quienes reciben órdenes sufren una pérdida de energía emocional dado que sus deseos son ignorados y sus intereses despreciados (Collins, 1981).

**Gráfico 2: Rituales de Poder y Estatus**



Fuente: Elaboración Propia, en base a Kemper y Collins

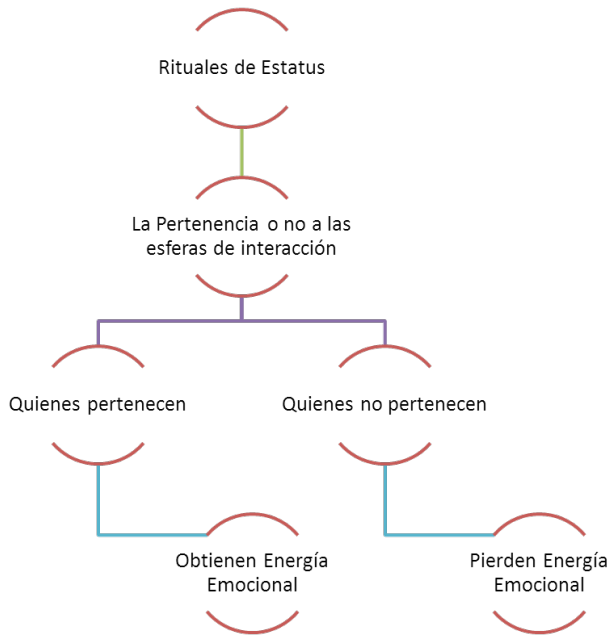
**Gráfico 3: Rituales de Poder**



Fuente: Elaboración Propia, en base a Kemper y Collins

Por otra parte, los rituales de estatus son acciones que involucran la pertenencia o no a la esfera de interacción. Para el autor, pertenecer o no pertenecer es lo que puede incrementar o disminuir la energía emocional. Por ende, la idea de Collins (1981) de *interaction ritual chains* explica cómo se constituye una macro estructura de estratificación social, en donde las interacciones exitosas en términos de poder-estatus producen entusiasmo, confianza y un sentido de pertenencia en los grupos que engendran una energía emocional, contrariamente, que las interacciones que fracasan en términos de poder-estatus generan depresión, vergüenza y alienación del grupo y sus intereses y, por tanto, pierden energía emocional.

### Gráfico 4: Rituales de Estatus



Fuente: Elaboración propia, en base a Kemper y Collins

Por su parte Scribano (2009), con el fin de estructurar una sociología capaz de pensar la depredación de la energía corporal, pone la atención en la regulación de las sensaciones a partir de una teoría sociológica que tiene como objeto explicar los pliegues inadvertidos, intersticiales y ocluidos de *la vida vivida* desde la potencia de las energías excedentes a la depredación. Los aportes del cientista social argentino permiten pensar en un sistema que en definición no cierra, que sólo deviene totalidad en su desgarrar, no obstante instancias prácticas cotidianas y extraordinarias donde la energía corporal y social resiste y se rebela. En virtud de llevar adelante el cometido, sostiene que el mundo es aprehendido y narrado a partir de la expropiación que dio origen a la situación de dominación desde y a través del cuerpo. Para el autor, las sensaciones están distribuidas de acuerdo a las formas específicas de capital corporal, entendiendo a este como:

El capital corporal son las condiciones de existencia alojadas en el cuerpo individuo, en el cuerpo subjetivo y en el social. La tensión entre cuerpo in-

dividuo, subjetivo y social es una de las claves que permitirán entender las conexiones entre geometrías de los cuerpos y gramáticas de la acción, que son parte de la dominación neo-colonial en los países de América Latina (Scribano, 2009: 145)

El autor no sólo ubica de manera geográfica su análisis, sino que además advierte que tal tensión cobra mayor sentido si se toman simultáneamente la mirada desde los cuerpos con la visión de las sensaciones. Por ende, las percepciones, las sensaciones y las emociones constituyen un trípode que permite entender dónde se fundan las sensibilidades (Scribano, 2012). De esta manera, entendiendo al cuerpo como el lugar donde se expresan los antagonismos sociales, se constituye una economía política de la moral, “unos modos de sensibilidades, prácticas y representaciones que ponen en palabras la dominación” (Scribano, 200: 145).

En ese contexto, entiende que los mecanismos de soportabilidad social se estructuran alrededor de un conjunto de prácticas hechas cuerpo que se orientan a la evitación sistemática del conflicto social. Estos mecanismos permiten la aceptación de que *la vida se hace como un siempre así*. A su vez, y en estrecha relación, añade a los dispositivos de regulación de las sensaciones que consisten en procesos de selección, clasificación y elaboración de las percepciones socialmente determinadas y distribuidas.

Es menester mencionar que en el desarrollo aclara que los mecanismos de soportabilidad social del sistema no actúan de manera directa ni explícita como intento de control, tampoco lo hacen como procesos de persuasión focal y puntual, por el contrario “dichos mecanismos operan ‘casi-desapercibidamente’ en la porosidad de la costumbre, en los entramados del común sentido, en las construcciones de las sensaciones que parecen lo más ‘íntimo’ y ‘único’ que todo individuo posee en tanto agente social” (Scribano, 2009: 146).

En ese marco, enuncia la finalidad de la sociología de los cuerpos y las emociones como la que estudia los patrones de dominación vigentes en una sociedad determinada, para esto es necesario analizar cuáles son las distancias que esa misma sociedad impone sobre sus propios cuerpos, de qué manera los marca, y de qué modo se hallan disponibles sus energías sociales (Scribano, 2009, 2012).

Por tanto, la política de los cuerpos, es decir, las estrategias que una sociedad acepta para dar respuesta a la disponibilidad social de los individuos, es necesaria para entender la estructuración del poder. Con esta impronta, la sociología de los cuerpos y las emociones puede sumar nuevos puntos de vista para el estudio de la Política Social, entendida como la politización de la Cuestión Social, en el actual contexto sudamericano ya que permiten analizar, también, las formas.

## Bibliografía

- AGUILAR, P. (2012) “Domesticidad e intervención: el ‘hogar’ en los debates de la cuestión social (1890-1940)”. En *Revista Debate Público Trabajo Social* Año 3 Revista 6. Bs. As. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Disponible en [http://trabajosocial.sociales.uba.ar/web\\_revista\\_6/PDF/06\\_Aguilar.pdf](http://trabajosocial.sociales.uba.ar/web_revista_6/PDF/06_Aguilar.pdf)
- CASTEL, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social*. Ed. Paidós. Buenos Aires
- \_\_\_\_\_ (2004): “Trabajo y utilidad en el mundo”. En: Castel, R.: *Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social*. Bs. As. Editorial Topía. pp. 53-62.
- COLLINS, R. (1981) “On the microfundation of Macrosociology” *American Journal of Sociology*. The University of Chicago Press.
- DANANI, C. (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: debates fundamentales*. Bs. As. UNGS/Fundación OSDE/Editorial Altamira.
- DONZELOT, J. (2007) *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones política*. Bs. As. Nueva Visión.
- GRASSI, E. (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Bs. As. Espacio Editorial.
- ISUANI, E. (1991) “Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable?”. En Isuani, Lo Vuolo y Tenti Fanfani. *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Bs. As. Miño y Dávila. CIEPP.
- KEMPER, T. (1990). “Research Agenda in the Sociology of Emotions”. Edited by Theodore D. Kemper, introduction “Themes and Variations in the Sociology of Emotions”. State University of New York Press. p.p. 3-25
- MERKLEN, D. (1999) “La cuestión social en el sur desde la perspectiva de la integración. Políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata”. Centro de Documentación en Políticas Sociales. Documento 20. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- OFFE, C. (1990) *Economía Social Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid. Editorial Alianza.
- POLANYI, K. (1992) *La gran transformación*. Bs. As. Juan Pablos Editor.
- SCRIBANO, A. (2009) “A modo de epílogo ¿Por qué una mirada sociológica de los cuerpos y las emociones? Disponible en: [www.biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/coedicion/scrivano/10epilogo.pdf](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/coedicion/scrivano/10epilogo.pdf) [03/03/2014]
- \_\_\_\_\_ (2012) “Sociología de los cuerpos/emociones”. En *Revista Lati-*

- noamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*. N°10. Año 4. pp. 91-111. Disponible en: [www.relaces.com.ar](http://www.relaces.com.ar)
- 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”. En *Aposta Revista de Ciencias Sociales*. Número 59. Disponible en: <http://www.apostadigital.com/index.php>
- TOPALOV, C. (1979) *La urbanización capitalista*. México. Ediciones Edicol.
- \_\_\_\_\_ (2004): “De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX”. En Danani, C. (compiladora) *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Bs. As. UNGS/Fundación OSDE/Editorial Altamira. pp. 41-71





# **Un recorrido posible por las políticas alimentarias. El caso de los programas y planes nacionales argentinos desde la década del ochenta hasta la actualidad.**

María del Pilar Lava<sup>1</sup>

## **Introducción**

En el presente trabajo se estudian las políticas alimentarias implementadas a nivel nacional en la Argentina, desde la década del 80 hasta la actualidad, con el doble propósito de analizar, por un lado las continuidades y rupturas en las intervenciones sociales estatales, y por otro las sociabilidades que los mismos plasman en la estructura social.

Para cumplir este cometido se describen, sintéticamente, las ideas y modelos de intervención, en políticas sociales alimentarias, que caracterizan a los programas y planes que se ocupan de la cuestión en el período referenciado. A ello, desde los aportes de la sociología de los cuerpos y las emociones se intenta revisar y resignificar las sociabilidades que moldean las políticas alimentarias estudiadas.

El artículo tiene la siguiente secuencia argumentativa: se introduce al lector en la problemática alimentaria, es decir en la cuestión del hambre social (De Castro, 1955; Scribano, 2013); a continuación, en el siguiente apartado, se referencian los aportes teóricos sobre políticas sociales que se utilizan para pensar los programas alimentarios desarrollados en Argentina en el período mencionado; en el siguiente punto se describen los planes de la década del ochenta, noventa y del nuevo milenio; a continuación da cuenta de las sociabilidades y condiciones de vida que plasman las políticas estudiadas, desde un enfoque de las Sociología de los Cuerpos y las Emociones. Finalmente, en el último apartado se realizan las consideraciones finales.

---

1 Lic. En Sociología (UBA), maestrando en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO). Integrante del Grupo de Estudios de Cuerpos y Emociones del IIIGG-Facultad de Ciencias Sociales-UBA. Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Emociones (GEPSE) del Centro de Investigación y Estudios Sociológicos (CIES). Mail de contacto pilar.lava@gmail.com

## Planteo del problema

La problemática alimentaria, es un tópico de estudio recurrente en las Ciencias Sociales desde el siglo XX a la actualidad. La centralidad de la temática se debe a que “pocos fenómenos han influido tan intensamente en la conducta política de los pueblos, como el fenómeno alimenticio, la trágica necesidad de comer” (De Castro, 1955: 12).

En las sociedades capitalistas la vinculación entre alimentación, comida y política es el nodo central que permite observar cómo se configura la disputa por la apropiación de nutrientes básicos para la reproducción individual y desde dónde se puede elaborar un mapa de interacciones sociales (Scribano, Huergo y Eynard, 2010).

En este sentido, los estudios del Premio Nobel de Economía Amaetya Sen (1981), sobre los episodios de hambruna masiva en el mundo en los últimos 100 años, no hacen más que confirmar la relación entre hambre y política. Sen observa que en todos los casos estudiados los alimentos estaban potencialmente disponibles, ya sea en forma de cosechas o stocks exportables, pero que no fueron accesibles a una parte de la población que pasó hambre. Sen (1981) concluye que en las hambrunas mueren solo los pobres, no muere “la población” sino aquellos que no tiene acceso a los alimentos; entonces se pregunta: ¿de qué depende la capacidad de las personas de estar bien alimentadas? Ciertamente constata que no de la disponibilidad de alimentos de la sociedad, dado que en una economía de mercado el acceso a los alimentos obedece de la disponibilidad de ingresos para acceder a los mismos. Y que esta capacidad de estar bien alimentado depende del ejercicio del derecho de acceder a un conjunto de bienes y servicios alternativos mediante el ingreso. Desde la perspectiva del economista, la capacidad de estar bien alimentado se vincula con otras capacidades, y es decisiva para la libertad individual. Para Sen (1981), el hambre es un atentado contra esta libertad de las personas. Entonces, hasta tanto no se haga efectiva dicha libertad, se justifica una política activa a tutelar el derecho al acceso a los alimentos para todos los individuos y en la medida de las necesidades de cada persona en particular.

Esta concepción acerca del acceso a los alimentos es retomada en la década del noventa por la FAO (Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) de modo tal que el *acceso* se transforma en el criterio central de la seguridad alimentaria<sup>2</sup>, a partir del cual se comprometen los estados miembro de la organización (Argentina entre ellos) a garantizar su cumplimiento.

---

2 Para más información ver: <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>

En concomitancia con lo dicho, Pautassi aclara que:

(...) el derecho humano a la alimentación adecuada ha ocupado el centro de las preocupaciones estatales y de la sociedad civil a lo largo de la historia, con momentos de mayor tensión y otros menos tensos pero igualmente graves. Estas tensiones han sido acompañadas por la falta de consenso en la definición de necesidades básicas, en el alcance de las obligaciones estatales, y en la implicancia del derecho a ser alimentado y no sufrir hambre (Pautassi, 2012: 1).

Por lo tanto, las implicancias de estas mediadas son limitadas. La FAO estimó, en el año 2010, que 925 millones de personas padecen hambre, mientras que en el período 2006-2008 la cifra se estimaba en 850 millones de personas (FAO, 2011), lo cual da cuenta del incremento silencioso *de hambre* en el mundo (Pautassi, 2012).

Asimismo, De Castro (1955) explica que el hambre es un fenómeno complejo de raíz social que tiene múltiples matices<sup>3</sup>, y que adquiere características diferenciadas según la localización geográfica. Acuña el concepto de geografía del hambre para explicitar cómo: "... la geopolítica del hambre está inscrita en la instanciación tiempo-espacio, y que como los sujetos territorializan las experiencias y vivencias del hambre depende de su localización" (Scribano, Huergo y Eynard, 2011: 29).

Tomando esta perspectiva como punto de partida, el artículo se propone dar cuenta de la problemática alimentaria en la Argentina desnaturalizando la diferenciación de grupos y clases sociales, a partir de evidenciar la implicancia de las políticas sociales en la construcción de las experiencias, vivencias y sociabilidades alimentarias, encuadrando al hambre como un hecho político total.

### **Aportes teóricos entorno a las Políticas Sociales**

Antes de ingresar en la descripción de las políticas alimentarias cabe preguntar: ¿Qué se entiende por políticas sociales?

En materia de Políticas Sociales en general, en Argentina y América Latina existen múltiples abordajes e investigaciones teóricas y empíricas (Lo Vuolo y

3 De los cuales el autor en su trabajo se avoca al estudio del hambre en tanto "síntoma del estado biológico producido por una alimentación insuficiente" (De Castro, 1995:15).

Barbeito, 1993; Danani, 2009; Hintze, 1996; Grassi, 2003; Pautassi, 2010; Ramacciotti: 2010; entre otros).

Danani (2009) aporta al debate conceptual de las políticas sociales la noción de que las mismas son un campo de políticas complejas en el cual están entrelazadas múltiples dimensiones relacionadas entre sí. Por ello, la autora propone definir las “por su objeto” de intervención estatal directo. Refuerza su propuesta argumentando que: el campo de las políticas sociales “... es un campo de políticas muy complejo, en el sentido (epistemológico) de que en él están contenidas múltiples dimensiones, que por otra parte se relacionan entre sí: procesos políticos-culturales, económicos e institucionales, pero también el género, la edad, la orientación ideológica, etc., están presentes en el campo de la política social, y se vinculan y moldean recíprocamente” (Danani, 2009: 27). Y que, justamente por ello, considera necesario focalizar, para su análisis, en el objeto de intervención de las mismas, en “lo que es [directa y prioritariamente] destinatario de la acción u operación del sujeto” (Danani, 2009: 29).

En sumatoria a lo anterior, Grassi (2003: 26) define a la política social (en singular) como la forma genérica de la “cuestión social” en la cual se condensa el sentido de la acción estatal en la producción de la vida. Mientras que habla de la política social (en plural) para referirse a aquellas políticas específicas (sectoriales) en las cuales esa orientación se materializa de manera tal que son registradas como políticas sociales del Estado. A su vez, para Danani, las políticas sociales son “aquellas intervenciones sociales del Estado que producen y moldean directamente las condiciones de vida y de reproducción de vida de distintos sectores y grupos sociales” (2009: 32).

En este trabajo se estudian las intervenciones sociales estatales, realizadas sobre la problemática alimentaria, mediante la descripción de las políticas destinadas a ello del orden nacional, teniendo presente la multidimensionalidad de las políticas sociales, pero haciendo foco analítico en la descripción de los programas alimentarios y los sujetos destinatarios de los mismos.

De esta manera, se retoman para este artículo lo aportes conceptuales recientemente referenciados, haciendo hincapié en las modalidades materiales que plasman las políticas alimentarias, es decir en las condiciones de vida y de reproducción, tanto de la “vida social” como en la “vida de los sujetos”. De este modo, a partir de la descripción de las políticas alimentarias, de los sujetos destinatarios que éstas designan y del tipo de prestación que las misma otorgan se llegará a tener un esbozo de las condiciones de vida y de reproducción que, en materia alimentaria, han plasmado y plasman las intervenciones sociales estatales en los últimos 30 años.

Dado que se parte del supuesto de que: “... a través de la política social de una época se expresan y se construyen, simultáneamente, los modos de vida y las condiciones de reproducción de la vida de una sociedad; condiciones que, en una sociedad de clases, son siempre diferenciales para los distintos grupos sociales. Es el saldo de la lucha social y política lo que define los contenidos y alcances de las desigualdades resultantes” (Danani, 2009: 36). En este punto es necesario remarcar que las políticas sociales hacen sociedad ya que son “... aquellas específicas intervenciones sociales del Estado que se orientan (en el sentido de que producen y moldean) directamente a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales, y que lo hacen operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso” (Danani, 2004: 11). Dado que la funcionalidad de las políticas sociales consiste no sólo en su carácter compensatorio, sino también sistémica. En otras palabras, a la vez que se busca saldar la brecha de ingresos, de modo que permita alcanzar un nivel de vida que garantice la reproducción material de los seres humanos, se busca construir la legitimidad política del sistema (Offe, 1990).

Concomitantemente, desde la perspectiva de la Sociología de los Cuerpos y las Emociones (Scribano, 2010; Scribano, 2013), lo dicho toma otra dimensión teórica resignificando la doble referencia aludida acerca de que las políticas sociales actúan sobre las condiciones de la “vida social” y la “vida de los sujetos” (Danani, 2009). Desde la política de los cuerpos y las emociones, en las actuales condiciones de depredación capitalista en América Latina (Scribano, 2010), se entiende que el cuerpo ocupa un espacio privilegiado como centro de la intervención social; es el locus de la conflictividad y el orden: “... es el lugar y topos de la conflictividad por donde pasan (...) las lógicas de los antagonismos contemporáneos constituyéndose en el marco y horizonte de comprensión de numerosas prácticas sociales” (Scribano, 2010:172). En este sentido, las intervenciones sociales estatales de los planes y programas alimentarios nacionales, diseñados para hacer frente a dicha cuestión —al problema social del hambre—, por acción u omisión dejan marcas en los cuerpos de los sujetos. Dichas marcas dan cuenta de las condiciones de “vida social” y de la “vida de los sujetos” en una sociedad de clases. En el apartado *Sociabilidades y condiciones de vida* de este artículo se profundiza en este aspecto, mediante las categorías analíticas de hambre individual, hambre subjetivo y hambre social dichas sociabilidades desarrolladas por Scribano (2013).

### **Las políticas alimentarias nacionales**

Siguiendo la línea planteada por Danani (2009), para pensar las políticas sociales como un campo complejo y multidimensional se retoma la definición de Hintze (2005) sobre las políticas alimentarias. Para la autora, las políticas alimentarias son todas aquellas intervenciones estatales diseñadas para incidir en cada uno de los nodos estructurales que hacen a la problemática alimentaria, los mismos abarcan: la producción, distribución, comercialización y consumo de alimentos y sus efectos en la reproducción biológica y social de la población. Por tanto, los modos que adquieren estos nodos estructurales, en cada sociedad, darán forma a un tipo de sociabilidad alimentaria particular. Dado que la acción u omisión de la injerencia de la política estatal en cada uno de ellos configuran un escenario particular que repercutirá en las estrategias de consumo de alimentos de los agentes sociales.

En este artículo por los objetivos propuestos, se tomará otra dirección de la indicada por Hintze. Nos ocupamos de las injerencias estatales en tanto programas sociales alimentarios, sin adentrar en la relación entre el Estado y el mercado alimentario. Si bien se comparte, la relevancia de dicha relación en el marco de las sociedades capitalistas contemporáneas en las cuales

La accesibilidad a los alimentos en un área urbana (donde la autoproducción está limitada por el espacio) depende en gran medida del mercado y del Estado. Del mercado a través de la capacidad de compra (la relación entre los precios de los alimentos y los ingresos de la población), y del Estado a través de las políticas públicas que inciden sobre precios e ingresos o actúan compensando su caída (Aguirre, 2006: 43).

En este artículo, no se perderá de vista esta relevancia, sobre todo por las implicancias que tiene sobre las sociabilidades y vivencias de los sujetos. Sin embargo, se emprenderá otro camino.

A continuación se realiza un recorrido por los planes y programas alimentarios de alcance nacional implementados por el Estado Argentino desde la década del ochenta hasta la actualidad. El propósito es dar cuenta de las características y componentes de los planes y programas ejecutados.

El recorrido de las políticas sociales asociadas a la problemática alimentaria encuentra un paralelismo con la organización que fue asumiendo el Estado y los paradigmas que dominaron el pensamiento político cultural de cada época. De modo tal que "... los programas alimentarios adquirieron la forma de ayuda o

caridad, la beneficencia pública, o en tiempos más cercanos, el Estado Benefactor, las políticas compensatorias y políticas más inclusivas, o aún en debate, los seguros sociales universales” (Salvia, 2012: 2). A los fines de este trabajo se da cuenta de los rasgos más relevantes asumidos por la organización estatal y las ideas más importantes que marcaron el rumbo de las políticas implementadas, sin entrar en detalle de los hechos y acontecimientos históricos del país durante estas décadas.

### *La década del ochenta*

Como antecedente a la década del ochenta se destacan dos programas alimentarios de alcance nacional: el Programa Materno-Infantil (PMI)<sup>4</sup> y el Programa de Comedores Escolares.

En la década del ochenta con el retorno democrático, en diciembre de 1983, las políticas alimentarias se reactivan. El gobierno radical impulsa el *Programa Alimentario Nacional* (PAN) mediante la sanción de la Ley 23.056 en 1984. El PAN nace con carácter de transitoriedad para atender la emergencia social producto del deterioro de los ingresos y condiciones de vida de numerosos sectores sociales. El Congreso estableció su duración en dos años, con posibilidad de extensión bajo su aprobación, sin embargo continúa durante todo el mandato de Raúl Alfonsín hasta el año 1989.

El programa consistía en la entrega de una caja de alimentos diseñada para cubrir un tercio de las necesidades calóricas de una familia tipo, la cual era seleccionada de acuerdo a los datos del Censo Nacional de Población de 1980, en donde se habían determinado las áreas socialmente carenciadas (Vinocur y Halperin, 2004).

El PAN es, para muchos especialistas, el hito fundacional de la historia contemporánea de los programas alimentarios. El mismo fue, más allá de los antecedentes, el primer programa de reparto masivo de alimentos que reconoce el deterioro en las condiciones alimentario-nutricionales de una porción significativa de la población nacional. Hasta su implementación no existían programas similares en el país en cuanto a su modalidad y escala (alcanzaba al 20 % de la población total del país) (Ierullo, 2010).

---

<sup>4</sup> Se creó en 1937, un año después de la puesta en vigencia de la Dirección de Maternidad e Infancia, por iniciativa del senador Alfredo Palacios. En 1946, con la creación del Ministerio de Salud, esta dirección dejó de pertenecer al Ministerio del Interior y se integró a la nueva estructura. En 1948, la entrega de leche se incorporó como prestación del programa. El objetivo del PMI era alcanzar la cobertura universal de la atención y promoción de la salud de las mujeres embarazadas, las madres, los niños y los adolescentes. Su ámbito de ejecución es la totalidad del territorio nacional.

Lo que caracterizó al PAN fue su componente alimentario, basado en el reparto mensual de cajas de alimentos secos hasta alcanzar una cobertura de 1,3 millón familias. Las cajas PAN tuvieron variaciones en los alimentos contenidos pero básicamente se trataba de: leche en polvo, cereales, legumbres, aceite, enlatados, totalizando un aporte nutricional aproximado cercano al 20% de las necesidades de una familia pobre (Ierullo, 2010).

En el orden institucional dependió del Ministro de Salud y Acción Social, organizándose de modo autónomo, operando de manera centralizada, con delegaciones provinciales propias. El Gobierno Nacional, por medio de la ex Junta Nacional de Granos, adquiriría los alimentos que se embalaban en dos plantas, una en Buenos Aires y la otra en Entre Ríos para ser distribuidas a todas las provincias. En cada jurisdicción existía una delegación federal del PAN, y en el terreno operaban los agentes del programa responsables de censar a los potenciales beneficiarios y de la entrega de las cajas en reuniones mensuales con las familias beneficiarias.

En cuanto a sus características de gestión, se destaca la inclusión de componentes centralizados y descentralizados. En relación a los primeros se enumera: la formulación de políticas generales; la administración; las compras; la contratación; la distribución de cupos de unidades; las políticas de capacitación; la definición de población vulnerable; la política comunicacional y, en cuanto a los descentralizados: la selección de beneficiarios; la supervisión y control de distribución; la supervisión y control de agentes; el desarrollo y supervisión de acciones comunitarias; la implementación de subprogramas nacionales; la organización del voluntariado (Del Franco, 1991).

A su vez, el otro programa alimentario importante de la década es el Programa de Comedores Escolares el cual en los ochenta se generalizó a la totalidad del país. En un primer momento se extendió el componente de comedores en escuelas y luego se adicionó el de Comedores Infantiles a los efectos de atender a la población entre 2 y 5 años. Hacia 1984 se extiende a la totalidad de las provincias cambiando la denominación por la de *Programa de Promoción Social Nutricional* (PROSONU).

De hecho hacia mediados de los '80, el PAN y el PROSONU conformaban los programas de ayuda alimentaria de mayor envergadura desarrollados en el país hasta entonces. El PAN, en 1985, registraba entregas de cajas de alimento a 1.331.441 familias (84% del total nacional de hogares con necesidades básicas insatisfechas), y el PROSONU llegó a atender en 1986 a 600.000 niños en edad escolar, aproximadamente el 42% de este grupo etario con necesidades básicas insatisfechas (Aguirre, 1991 y Tenti, 1989).



Hacia fines de la década los programas alimentarios en vigencia (PMI, PAN y PROSONU) representaban el 10,98% de los ingresos de los hogares. Con la crisis económica de 1989 las ollas populares y los comedores comunitarios se multiplicaron (Vinocur, Halperin, 2004). En esos tiempos, el PMI, PROSONU y el PAN fueron el núcleo de las políticas alimentarias del Estado.

Luego de dar cuenta de los planes alimentarios de alcance nacional desarrollados en la década del ochenta, se está en condiciones de indagar sobre las sociabilidades alimentarias del periodo. Un modo de realizar esta indagación es mediante el estudio de los patrones de consumos alimentarios. Para lo cual se sigue el camino realizado por Aguirre<sup>5</sup> (2006) al analizar la encuesta de gastos del INDEC<sup>6</sup> del año 1985, de modo comparado con la de gastos del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) de 1965<sup>7</sup>.

La encuesta de gastos de 1965 al analizar a la población por grupos de ingresos no releva consumos alimentarios exclusivos. En otras palabras, de estos datos se desprende que la población comía de modo similar, sin grandes diferencias. Lo cual no significa que las canastas sectoriales fueran iguales, había diferencias; por ejemplo los consumos se diferencia en las cantidades y las calidades consumidas de diferentes productos. Sin embargo, se evidencia la existencia de un patrón alimentario unificado (Aguirre, 2006).

Por su parte la encuesta de consumos del INDEC del año 1985 muestra fuertes tensiones, y un corrimiento del patrón unificado identificado en la encuesta de CONADE de 1965.

Veinte años después la comida y la sociedad habían cambiado. En primer lugar se observa un cambio en la comensalidad dado que los consumos de todos los sectores se redujeron<sup>8</sup>, sin embargo la mayoría de los alimentos son consumidos por todos los sectores, con una tendencia creciente a consumos exclusivos y de segmentación, pero sin manifestarse una ruptura tajante del patrón alimentario unificado (Aguirre, 2006).

---

5 Si bien la autora realiza un análisis comparativo entre ambas encuestas para el área Metropolitana de Buenos Aires, y no para todo el territorio nacional, se la refiere dado que interesa dar cuenta del proceso de cambio en el patrón alimentario argentino. Y debido a que la dirección de la transformación acontecida en este patrón que Aguirre señala para el AMBA, se constatan en el resto del país con las demás encuestas y datos cuantitativos consultados.

6 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

7 Ambas toman la misma área, tamaño y composición de la muestra poblacional y utilizan el mismo nivel de desagregación de productos.

8 Aguirre (2006:81) explica que esta reducción en los consumos, de los sectores de mayores y medios ingreso es la mitad de la de los sectores de bajos ingresos. Lo cual se explica por cambios en el estilo de vida, pero principalmente por una caída generalizada de los ingresos que afectó la capacidad de compra.

*Los programas alimentarios de la década del noventa*

Para dar cuenta de los planes y programas alimentarios aplicados a nivel nacional durante la década del noventa, es necesario mencionar escuetamente las transformaciones institucionales y de decisión política que caracterizaron al período. En este sentido, siguiendo a Vinocur y Halperin (2004) se puede decir que la política social de Argentina durante esos años estuvo signada por la confluencia de tres aspectos: la descentralización, la focalización y la primacía del componente asistencial.

En relación al primer aspecto, se caracterizó por la transferencia de poder y recursos del Estado al sector privado y al interior del aparato estatal, disminuyendo la relevancia del gobierno central y creciendo la de los gobiernos provinciales y municipales.

Con relación a la focalización, este paradigma se apoyó en el surgimiento de nuevos programas y proyectos, en gran proporción promovidos y financiados con recursos de organismos financieros internacionales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo), que apoyaron procesos de reforma que alentaban la descentralización, la focalización y la aplicación de nuevas técnicas y metodologías de gerenciamiento (originadas principalmente en el sector privado). Desarrollando nuevas iniciativas vinculadas a áreas de identificación de beneficiarios, monitoreo y evaluación de resultados e impactos, principalmente en las áreas de infancia y tercera edad, y asistencia financiera para el desarrollo de programas alimentario-nutricionales. Con la transferencia de gran parte de las responsabilidades sociales a las provincias y municipios, el Estado nacional apuntaba a reducir las diferencias sociales que la aplicación de políticas universales no había corregido (Vinocur, Halperin, 2004).

Con relación al tercer componente, Grassi (2003) desarrolla un análisis del tipo de planes, programas y acciones de asistencia durante los años '90 en la Argentina, estableciendo una diferenciación entre dos modalidades / dos momentos de la asistencia en ese período: la *“asistencia clásica”* y la *“modalidad gerencial”*.<sup>9</sup> Explica que en los noventa:

(...) la política social global adquirió una orientación *asistencialista*: las intervenciones sociales se focalizaron en los *débiles*, como contrapartida

---

9 El desarrollo de esta clasificación escapa a los límites de este trabajo, para una mayor profundización en la temática ver GRASSI, Estela (2003) “El asistencialismo en el estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90”.

de las reglas del mercado (*con las que “juegan” quienes tienen éxito en la adaptación al mismo*), instituidas estatalmente como regulaciones del conjunto de la vida social y reproducidas, a la vez, en los discursos y en dichas intervenciones sociales. Precisamente, la máxima mercantilización de la fuerza de trabajo y la desestructuración de las instituciones de regulación de su uso y de protección de los trabajadores es correlativa y determinante de la asistencialización de la política social, cuyo sujeto no es otro que el trabajador desprotegido, efectiva o potencialmente pobre (Grassi, 2003: 4).

En esta línea, Grassi, Hintze y Neufeld (1994) señalan que, más allá de la baja incidencia en el gasto público social de las políticas alimentarias, éstas han recibido gran atención en la reorientación de las políticas sociales de la década del '90, influenciadas por las propuestas de los organismos internacionales de crédito. Dado que las reformas estructurales, con sus implicancias a nivel de desregulación económica y reforma del Estado, influyeron en la dirección de las políticas públicas en general y las alimentarias en particular. En este sentido, las autoras señalan, como una característica de las políticas alimentarias, la desestructuración de programas de intervención estatal en la cadena agroalimentaria (producción, controles de precios y subsidios) y el auge de políticas alimentarias de asistencia directa, focalizadas, de ejecución descentralizada y con participación de los beneficiarios en los programas.

En el marco de la gestión de Carlos Menem estas transformaciones aludidas se materializan en las rupturas, continuidades y surgimiento de programas alimentarios nuevos. De forma tal, el PAN fue interrumpido y reemplazado por los Bonos Solidarios de Emergencia<sup>10</sup>.

Luego, en 1990 se crea el *Programa de Políticas Sociales Comunitarias* (PRO-SOCO) sustituyendo al PAN y al PROSONU, integrando recursos del Programa de Comedores Escolares e Infantiles. En 1992 fueron transferidos a las provincias en concepto de “fondos coparticipados” y de impuestos recaudados por el Estado nacional. La ley que transfería estos fondos explicitaba que los mismos debían aplicarse específicamente a esos programas.

Así mismo, en el orden institucional los Ministerios sectoriales tradicionales de Salud, Educación y Trabajo, además de sus acciones de corte universal, entre 1992 y 1995 comienzan a desarrollar programas sociales orientados a atender las

<sup>10</sup> Consistían en la distribución de bonos a las familias para la compra de alimentos (Ierullo, 2010).

necesidades de los sectores pobres o empobrecidos de la población. A su vez, en 1994 se crea la Secretaría de Desarrollo Social, dependiente de la Presidencia, a cargo de implementar las acciones de “asistencia y promoción social” destinadas a esta población.

En este marco, se estableció como prioritario un *Programa Alimentario Nutricional Infantil* (PRANI), de alcance nacional, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas entre 2 y 14 años<sup>11</sup> pertenecientes a hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI)<sup>12</sup>. El programa preveía el fortalecimiento de los Comedores Infantiles, promoviendo su paulatina transformación en centros de cuidado, incorporando actividades de apoyo al desarrollo. La prestación consistió en el envío periódico de módulos de alimentos a las provincias. Asimismo el PRANI entregó un “módulo refuerzo” que contenía 9 alimentos no perecederos equivalentes a 1.250 calorías, correspondientes a un cálculo nutricional destinado a satisfacer el 77% de las necesidades diarias de la familia beneficiaria.

Entre los nuevos programas alimentarios de alcance nacional de la década del noventa, en 1993 se creó el *Programa de Apoyo Solidario a Mayores* (ASOMA)<sup>13</sup>, el cual constituye un antecedente del reconocimiento de la necesidad de asistencia alimentaria a la población anciana carente de cobertura social, destinado a adultos mayores de 65 años sin cobertura ni forma de acceso a la seguridad social. El mismo constó de la entrega de alimentos secos en cajas y/o bolsones y la disponibilidad de todos los medicamentos ambulatorios (no incluidos como de venta libre) para patologías agudas y crónicas<sup>14</sup>. La identificación de los beneficiarios se realizó mediante los archivos del Registro Nacional de las Personas y del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP).

Un poco anterior, en 1990 se creó el *Proyecto Integrado Promoción de la Auto-producción de Alimentos* (PROHUERTA), bajo la órbita del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Ministerio de Desarrollo Social. Diseñado como un programa de seguridad alimentaria dirigido a la población que vive en

---

11 La cobertura inicial (1995) fue de 102.490 niños de 2 a 5 años y aumentó hasta llegar en 1998 a 322.565 niños (Vinocur, Halparin, 2004).

12 Según Vinocur y Halperin (2004) el programa tendió a la auto-focalización ya que existió una asistencia espontánea de los niños a los comedores.

13 La información sobre este programa puede encontrarse en [www.siempro.gov.ar](http://www.siempro.gov.ar). Hacia 1995 la cobertura del plan era de 360.000 mayores. En 1997 las prestaciones alimentarias del programa alcanzaron a 175.000 los cuales fueron atendidos mediante convenios con 48 organizaciones gubernamentales y 24 organizaciones no gubernamentales (Vinocur, Halparin, 2004).

14 Con excepción de los medicamentos para programas especiales (oncológicos, retrovirales, HIV, etc.).

condiciones de pobreza, con problemas de acceso a una alimentación saludable, nutricional y culturalmente adecuada. El Programa se estructuró mediante agentes agrícolas del INTA, encargados de capacitar a un gran número de voluntarios quienes, a su vez, capacitan a las familias beneficiarias. El financiamiento se destina a la compra y entrega de semillas y al pago del salario de los técnicos. El programa impulsa la autoproducción a pequeña escala de algunos alimentos frescos (fundamentalmente hortalizas, huevos, gallinas, conejos, etc.), e incluía el apoyo económico a los grupos solidarios a través de transferencias de bolsones y/o cajas de alimentos secos, compras comunitarias y servicios inherentes a la autoproducción.

Resumiendo los programas alimentarios de alcance nacional de la década del noventa, se puede decir que el PROSOCO fue una continuación de programas anteriores y el ASOMA y PROHUERTA fueron innovaciones promovidas por los propósitos de los organismos internacionales de créditos.

Ahora bien, luego de describir los programas alimentarios implementados en los noventa se está en condiciones de observar los datos (cuantitativos) del período. Los mismos, señalan que la ruptura del patrón alimentario unificado (relevado en la encuesta 1965 del INDEC) que ya se había empezado a fracturar en la década del ochenta, entrados los años noventa se encuentra definitivamente quebrado. La Encuesta Nacional de gasto de los hogares del INDEC en 1996 muestra el deterioro alimentario de la sociedad argentina.

En los noventa nos encontramos con una sociedad que ya no come lo mismo, con patrones de consumos de alimentos diferenciados por sectores de ingreso. Dicho en otras palabras, con una polarización social del consumo de alimentos y por consiguiente con canastas de consumos alimentarios diferenciadas (Aguirre, 2006). En otras palabras, aparecen las “comidas de pobres y las comidas de ricos”, y no sólo por los rubros de consumo, sino al interior de los mismos.

El análisis de la composición química de los alimentos de cada canasta, revela que para los quintiles de ingresos más bajos “... hay una tendencia progresiva y altamente en disminución del consumo tanto de energía como de los nutrientes principales” (Aguirre, 2006: 99).

En sumatoria a lo anterior, los estudios realizados por CESNI (Centro de Estudios Sobre Nutrición Infantil) en varias provincias durante la década del '90, la información suministrada por la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC en 1994 y la primera encuesta antropométrica realizada en 18 provincias por el Ministerio de Salud de la Nación en 1996 aportan un cuadro de la situación nutricional antropométrica en niños. Las tres fuentes coinciden en describir un

patrón de desnutrición en el que prevalece la *desnutrición crónica* por sobre la aguda y señalan la importancia creciente del sobrepeso y obesidad como problema de salud y nutrición pública.

Concomitantemente, complementando lo señalado, hacia fines de la década Britos (2000) en el marco de los estudios realizados bajo la órbita del Ministerio de Salud de la Nación, señala que la problemática nutricional se caracteriza por los siguientes rasgos:

1-La baja prevalencia de la desnutrición aguda, moderada a severa, la cual no constituye un problema nutricional en términos poblacionales.

2-Cobra importancia el retardo de crecimiento lineal (índice talla/edad) en tal magnitud que permite afirmar que en jurisdicciones la población infantil está creciendo por debajo de su potencial genético.

3-El retardo de crecimiento se inicia durante el primer año de vida, asociado a la introducción de alimentos complementarios a la lactancia.

4-La emergencia de la prevalencia de sobrepeso y obesidad en la población infantil.

5-La prevalencia de anemia por falta de hierro.

6-Evidencias acerca de la ingesta insuficiente de Vitamina A, calcio, vitamina C, vitaminas B1 y B2 y probablemente zinc en las mujeres embarazadas.

7-La disminución de la calidad del consumo de alimentos (medida como densidad nutricional: relación contenido calórico con el contenido de micronutrientes) por parte de las poblaciones pobres especialmente durante la segunda mitad de la década del '90.

### *Los programas alimentarios del nuevo milenio*

En el año 2000, en el orden institucional, se crea el Ministerio Desarrollo Social y Medio Ambiente, del cual pasan a depender el conjunto de programas de prestaciones alimentarias, a través de la Secretaría de Política Social. Bajo esta nueva dirección, se integraron el PRANI y el ASOMA, y el PROHUERTA (compartiendo la organización con el INTA). Todos estos programas conformaron el *Programa UNIDOS*, cuyo objetivo general fue impulsar un aporte a las necesidades alimentarias del hogar, fomentando mecanismos de asistencia, privilegiando el ámbito familiar, el fortalecimiento de las redes solidarias en la comunidad, y apoyando las estrategias de producción y autoconsumo de alimentos.

Para lograr los objetivos el programa incluía un apoyo económico a los grupos solidarios a través de transferencias (bolsones o cajas de alimentos secos), compras

comunitarias de alimentos y servicios inherentes, y autoproducción de alimentos. La población destinataria fueron jefas y jefes de hogar con educación primaria incompleta, con una tasa de dependencia superior a tres personas incluyendo la convivencia de algún niño o adolescente hasta 17 años de edad, o algún adulto mayor de 60 años de edad. El Programa alcanzó en el año 2000 a 603.339 beneficiarios y hacia el 2001 disminuyó a 517.000 hogares.

Frente a la envergadura de la crisis desatada en diciembre del 2001, ante los altos índices de pobreza, indigencia y desocupación, el gobierno<sup>15</sup> declaró, producto de una decisión política del Estado nacional, la reagrupación de todos los programas sociales existentes, concentrando los recursos presupuestarios en tres de ellos: emergencia alimentaria, emergencia ocupacional y emergencia sanitaria, con el propósito de abordar los problemas considerando la cuestión social del momento. El gobierno declaró, bajo la ley 25.561, la Emergencia Sanitaria, Alimentaria y Ocupacional y reorientó los fondos presupuestarios para reforzar programas sociales de salud y nutrición, creando el *Programa de Emergencia Alimentaria* (PEA), cuya ley fue finalmente aprobada el 23 de enero de 2003.

El objetivo explícito del PEA consistió en la atención prioritaria de las necesidades básicas de la población considerada de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia, mediante la compra de alimentos. Los objetivos del programa se pueden sintetizar en siete puntos:

- 1) Mejorar el acceso a los alimentos y el estado nutricional de los grupos poblacionales;
- 2) Promover estrategias integrales para atender las causas y efectos de los problemas alimentario-nutricionales;
- 3) Mejorar la eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos destinados a la política alimentario-nutricional a través de acciones de monitoreo y evaluación de la gestión;
- 4) Promover la complementariedad de los programas alimentarios provinciales, mediante la asistencia técnica y capacitación para así mejorar la calidad y continuidad de las prestaciones alimentarias de acuerdo a las necesidades jurisdiccionales;
- 5) Favorecer las economías locales y regionales a través de la descentralización de fondos;

---

15 Es menester considerar que la crisis mencionada lleva a la renuncia a la Presidencia de la Nación del Dr. Fernando De la Rúa el 20 de diciembre de 2001, a la sucesión de cinco presidentes en pocas semanas, hasta la asunción del Dr. Eduardo Duhalde elegido por la Asamblea Legislativa el 1º de enero de 2002 y en mayo del año 2003 —luego de las elecciones asume el Dr. Néstor Carlos Kirchner.

- 6) Impulsar la creación de Consejos Consultivos Provinciales y Locales;
- 7) Impulsar y difundir un registro único de beneficiarios y prestaciones alimentarias.

Los criterios focalizados para seleccionar a la población destinataria se ordenaron en base a tres nodos:

a) el criterio territorial (hogares localizados en regiones con altos niveles de NBI); b) el criterio de flujos de ingresos (familias con ingresos por debajo de la línea de pobreza o indigencia); y c) el criterio individual, ya sea por ciclo de vida (niño, adultos mayores) y/o condición (embarazadas, jefes de hogar, discapacitados). Asimismo, la selección de beneficiarios se efectuaba, según lo establecía el documento del programa, por la decisión de los responsables locales de acuerdo a las pautas generales y la demanda, según la disponibilidad de recursos en función de la modalidad de prestación a implementar.

Las modalidades de prestación fueron diversas, cada gobierno provincial decidía cómo aplicar los fondos recibidos desde la Nación en función de sus prioridades. Entre los tipos de prestación brindados se encontraban la entrega de módulos o bolsones alimentarios, tickets, tarjetas magnéticas, prestaciones en comedores que incluyen desayuno o merienda y almuerzo o cena, desarrollo de huertas familiares o comunitarias, o combinaciones de estas prestaciones. Cualquiera fuera la modalidad se dispuso que se debe garantizar un aporte mínimo mensual de 60.000 calorías por familia. Luego, a partir de los 60 días de la ejecución del programa, como contraprestación, se realizaban controles de salud y vacunación y se exigían dos certificados de asistencia escolar durante el año.

Durante el año 2002 la cantidad de beneficiarios del PEA ascendió a 1.524.233 personas asistidas solo con recursos nacionales, sin incluir a aquellas personas que recibían prestaciones en comedores por desayuno, copas de leche o beneficiarias de lo producido por las huertas.

Concordantemente con una inversión, préstamo del Banco Mundial, con contraparte de aporte nacional, se crea el *Fondo Participativo de Inversión Social* (FOPAR) el cual buscaba mejorar las prestaciones de los comedores comunitarios en funcionamiento, mediante la transferencia directa de fondos, contando con una previa aprobación técnica y social. Los destinatarios fueron las ONGs<sup>16</sup> que acreditaban tener dos años de experiencia en la gestión de prestaciones alimentarias o servicios comunitarios y debían atender a menores de entre 6 y 18

---

16 Organizaciones No Gubernamentales.



años, mujeres embarazadas, mujeres con hijos lactantes, adultos en situación de abandono y adultos con algún grado de discapacidad.

Las ONGs debían presentar Proyectos de Prestaciones Alimentarias Comunitarias, los cuales eran evaluados por el FOPAR, que luego transfería los recursos financieros y efectuaba el control. La ONG solicitante administraba los recursos del proyecto y presentaba las rendiciones correspondientes, aseguraba la calidad y cobertura de las prestaciones de los comedores, y ejecutaba actividades de apoyo y desarrollo organizacional de los comedores del proyecto. Los comedores efectuaban las prestaciones alimentarias directas, regulares y gratuitas; realizaban las pequeñas inversiones en infraestructura y equipamiento si correspondía; y participaban de las actividades organizadas por la ONG en el marco del proyecto.

Concordantemente, en el 2003 se construyó la Red Federal de Políticas Sociales, con el propósito de ampliar el diseño y las prestaciones dependientes del Ministerio de Desarrollo Social y conformar una red nacional, municipal, provincial y de las organizaciones de la sociedad civil, que articulara los programas sociales previos con los que surgieron en la gestión a través de tres grandes ejes que a su vez se reagrupaban en tres Planes Nacionales: el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) “El Hambre más Urgente”; Plan de desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” y el “Plan Familias”.

El programa “El Hambre más Urgente” fue producto de una intensa campaña de movilización de algunas ONGs, medios de comunicación y periodistas. En febrero del 2003 con la creación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación se encausaron estas demandas. El programa del PNSA estaba diseñado para cubrir los requerimientos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos en situación de pobreza —mayores de setenta años— además, se prioriza dentro de estos segmentos poblacionales a las mujeres embarazadas y a los niños hasta los 5 años de edad.

De modo tal, que en el año 2003 el PEA se transformó en el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación del *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria* (PNSA)<sup>17</sup> creado por la ley 25.724, otorgando un marco institucional a la multiplicidad de programas preexistentes, con la intencionalidad de conformar una base única de beneficiarios. La política de Estado concebida bajo este plan está organizada y coordinada a través del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación bajo la dirección del Ministerio de Desarrollo Social.

En el orden institucional se coordina a través de comisiones municipales, pro-

17 Para consultar sobre el PNSA: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/pnsa/141>.

vinciales y una nacional. Se establece el Registro Único de Beneficiarios para cada jurisdicción, como herramienta de control de que se garantice el destino de los fondos. El organismo nacional que lo ejecuta es la Subsecretaría de Políticas Alimentarias dependiente de la Secretaría de Políticas Sociales primero y luego de la Secretaría de Gestión y Articulación del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Aguirre destaca que hasta el dictado de la ley 25.724 de seguridad alimentaria “... la Argentina no contaba con una política alimentaria y nutricional explícita, a pesar de la cantidad de acciones alimentarias —mayoritariamente de asistencia directa— que se implementaron en ese sentido en diferentes niveles y por distintos actores institucionales durante los últimos treinta años” (Aguirre, 2006: 225). Las acciones que se desarrollaron anteriormente, adoptaron la forma de múltiples planes y programas, cada uno dependiente de un área administrativa diferente, con diferentes fuentes de financiación, objetivos y metodologías, es decir con escasa o nula coordinación<sup>18</sup>.

El PNSA (Programa vigente hasta la actualidad) tiene como objetivo atender, a través de una serie de estrategias, los problemas alimentarios del país brindando apoyo financiero —nacional— a las provincias para que realicen estrategias ‘compensatorias’ de seguridad alimentaria. Las estrategias que desarrolla son las que se describen a continuación:

El *Pro Huerta*, que es una continuación del programa iniciado en la década del noventa, contempla apoyo técnico a pequeñas unidades productoras con el objetivo de fomentar la producción de alimentos frescos y la elaboración de productos alimenticios para el consumo comunitario, brindando asistencia técnica y financiera a huertas y granjas.

El *Programa Comedores Comunitarios* contempla el financiamiento a organizaciones sociales para que las mismas brinden servicios alimentarios, así como también para que adecuen los espacios físicos, compren equipamiento y cuenten con asistencia técnica y capacitación.

El *Programa Comedores Escolares* contempla la provisión de alimentos a comedores dependientes de establecimientos educativos, localizados en zonas de vulnerabilidad socioeconómica.

---

18 En este sentido, Aguirre (2006) explica que la temática alimentaria ha estado desinstalada como problemática social relevante de la agenda nacional; “al no reconocérsele entidad problemática ni desde los conjuntos sociales ni desde las instituciones del Estado, cada vez que aparece una crisis alimentaria se la toma como un problema aislado, coyuntural. Aunque desde la década del ‘70 se señala insistentemente que las restricciones en el acceso son problemáticas estructurales ligadas a la dinámica del modelo de acumulación, tal reflexión solo se da en ámbitos académicos” (Aguirre, 2006: 229).

*El Plan de Educación Alimentaria y Nutricional* tiene por objetivo promover “el desarrollo de hábitos saludables permanentes para la producción, selección, compra y manipulación y utilización biológica de los alimentos mediante la educación alimentaria”.

*La Asistencia a la población en situación de riesgo social*, contempla el financiamiento de prestaciones alimentarias mediante el otorgamiento de tarjetas magnéticas habilitadas para la compra de alimentos, por parte de familias en situación de vulnerabilidad social y/o grupos poblacionales: los niños menores de 14 años, las embarazadas, los discapacitados y los adultos mayores en condiciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional.

De modo tal que el PNSA se pueden sintetizar en cuatro líneas de acción a nivel nacional. La primera, y más tradicional, se basa en la entrega de alimentos en comedores (Comunitarios y Estatales). La segunda línea de intervención es la denominada subsidios al consumo y programas de complementación alimentaria. Tradicionalmente se trataba de la modalidad de entrega de alimentos secos, en la actualidad esta línea ha mutado hacia la transferencia de dinero en forma de tickets, vales y/o tarjetas de compra de alimentos. La tercera línea de intervención es denominada subsidios a la autoproducción de alimentos y se desarrolla en el marco del programa Pro Huerta, otorgando financiamiento y apoyo técnico. La cuarta línea de intervención se desarrolla en el marco del Plan de Educación Alimentaria y Nutricional, referida a promoción y educación alimentaria y nutricional adquiere significación en las estrategias de apoyo a las familias, agrupa instancias de educación, sensibilización y capacitación a grupos de población, actores locales estatales y ONGs para promover pautas culturales sobre consumo saludable, cuidado infantil y prevención en salud a partir de un cambio de los patrones epidemiológicos y nutricionales.

### **Sociabilidades y condiciones de vida**

Luego de realizar este recorrido por los planes y programas alimentarios nacionales, desde la década del ochenta hasta la actualidad, se está en condiciones de retomar nuevamente el supuesto de Danani (2009) acerca de las sociabilidades, las condiciones de vida y de reproducción de la vida que construyen y plasman las políticas sociales. Como se ha dicho en el apartado *Aportes teóricos entorno a las Políticas Sociales* de este artículo, desde un abordaje conceptual de la Sociología de los Cuerpos y las Emociones se realizará dicho cometido.

Siguiendo a Scribano (2013) se puede encontrar una vía de entrada para observar estas sociabilidades. El autor da cuenta de la centralidad del hambre como proceso social, explica que: “las espiraladas diferencias entre comer, alimentarse y sus sistemáticas ausencias bajo las diversas formas de hambre, configuran un eje teórico/práctico por donde sensaciones y cuerpo se entrecruzan enfatizando sus importancias respectivas para la estructuración social” (Scribano, 2013: 102). A su vez agrega, siguiendo a De Castro (1955), que el hambre es un fenómeno complejo y de múltiples aristas al cual propone abordar desde la tipología del hambre individual; el hambre subjetiva y el hambre social. El primero, *hambre individual*, refiere a las “carencias de nutrientes”, experimentadas por el cuerpo individuo, en un plano biológico, que implica una serie de consecuencias negativas para el cuerpo individuo dependiendo del tipo de mal nutrición que le impacte. En segundo lugar, el *hambre subjetiva*, afecta directamente al cuerpo imagen y al cuerpo piel,

Se vincula a las consecuencias de orden identitario, que trae aparejadas el hambre con las complejas conexiones como por ejemplo: la impotencia social, el miedo, la vergüenza, etc. Se da en el plano de las relaciones del ser humano consigo mismo y sus capacidades de experimentar el mundo como una ‘falta’ individual” (Scribano, 2013: 103). A su vez, el *hambre social* impacta en la presentación social del sujeto, tiene como plano de inscripción la relación entre el ser humano y los Otros, “reconecta el hambre individual y subjetivo del sí mismo en relación a la vida-vivida-con- otros y para-otros. Se vertebra en base a las estructuras sociales incorporadas, al hambre ‘hecho cuerpo’ (*sensu* Bourdieu). Las consecuencias negativas implican, entre otras, la estigmatización y más complejamente la segregación racializante” (Scribano, 2013: 103).

Contextualizar lo recientemente expresado con los actuales datos de orden cualitativo y cuantitativo de la problemática alimentaria nacional dará una mayor comprensión de las características que asumen las sociabilidades y condiciones de vida alimentarias actuales. Dicho de otro modo, poner al cuerpo como categoría analítica nos permitirá conocer el hambre individuo, el hambre subjetiva y el hambre social, es decir, las formas sociales en las cuales se vivencia la problemática alimentaria (las distintas manifestaciones del hambre social).

En esta dirección, a partir de la información estadística disponible sobre el estado nutricional actual, se abordará el desarrollo del hambre individual, subjeti-

va y social principalmente desde la situación alimentaria de la población infantil por los efectos irreversibles en el desarrollo biológico, psicológico y social de las personas que tiene la persistencia en el tiempo de las formas de mal nutrición (UNICEF, 1998).

La desnutrición crónica (baja estatura), las deficiencias de micronutrientes, el sobrepeso y obesidad, aún en niños y mujeres pobres y la desnutrición aguda (déficit de peso para la edad o para la estatura) son las cuatro manifestaciones preponderantes de malnutrición, particularmente en la infancia.

En 2004-2005, el Ministerio de Salud de la Nación realizó la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS) a partir de los datos que arrojó esta encuesta se observó que la prevalencia de anemia en menores de 6 años era del 16,5% y del 35,3% en niños de 6 a 23 meses. Asimismo, se registró un 8,0% de acortamiento, 1,3% de emaciación y 10,4% de obesidad, e incompatibilidades alimentarias en nutrientes críticos. Además se evidenció que los niños que pertenecen a hogares de bajo nivel socio-económico presentaban mayor prevalencia de condiciones de inadecuación nutricional.

A su vez, los resultados de la Encuesta Mundial de Salud Escolar que se realizó en el país en el año 2007 a adolescentes de entre 13 y 15 años arrojó que un 19 % de los estudiantes encuestados tenía sobre peso, mientras que un 2.6% padecía obesidad.

En relación a la obesidad infantil, según datos de 2010 de la base de datos globales sobre crecimiento infantil y malnutrición de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Argentina presenta el mayor porcentaje de obesidad infantil en niños y niñas menores de cinco años en la región de América Latina con un 7.3% de prevalencia. Según la OMS, el sobre peso y la obesidad infantil constituyen unos de los principales problemas de la salud pública del siglo XXI. Los cálculos de esta organización estiman que en los últimos 30 años se ha triplicado la obesidad infantil<sup>19</sup>. La OMS define al sobrepeso y a la obesidad como una acumulación anormal o excesiva de grasa que supone un riesgo para la salud. La organización explica que los principales riesgos de la obesidad infantil son la alta probabilidad de seguir siendo obesos cuando alcancen la edad adulta y el mayor riesgo de sufrir enfermedades cardiovasculares y diabetes. Asimismo, la OMS aclara que las consecuencias de la obesidad en la infancia y adolescencia se observan en el corto plazo: incremento de factores de riesgo de enfermedades

19 De acuerdo a la FAO en los últimos años se ha verificado notorios cambios en los patrones de consumo de alimentos y la situación nutricional de los niños y adolescentes de América Latina y el Caribe.

cardiovasculares, mayor riesgo de padecer problemas del aparato locomotor, mayor probabilidad de padecer ciertos tipos de cáncer en la edad adulta y problemas sociales y psicológicos y baja autoestima.

Concomitantemente, son enriquecedores los aportes que realiza Herkovits (2008), el autor comenta que en general el hambre parece estar asociado con la delgadez extrema, con el enflaquecimiento de la masa corporal, con las expresiones de desnutrición aguda y no con las demás formas de malnutrición: desnutrición crónica, desnutrición oculta, achicamiento de la altura, sobre peso y obesidad. Herkovits (2008:50) define a la mal nutrición como “la expresión somática de las inequidades sociales extremas, y el hambre como su experiencia subjetiva”. El autor re afirma el carácter social de la problemática alimentaria.

Retomado el ploteo de las sociabilidades y de la obesidad, siguiendo a Aguirre (2006), se puede decir que estos niños son obesos de escasez que siguen teniendo carencias pero ocultas.

### **Para volver a comenzar**

Luego de realizar el recorrido por los planes y programas implementados desde la década del ochenta hasta la actualidad se puede destacar que en las tres décadas estudiadas surgieron como *respuesta emergente* a los problemas sociales de pobreza, indigencia, desempleo, en las fases recesivas de los ciclos económicos (Vinocur y Halperin, 2004). Estos programas se definen a sí mismo como programas de emergencia, sin embargo se ha constatado que los mismos se han mantenido a lo largo del tiempo, con diversas transformaciones en sus nomenclaturas, procedimientos y alcances, pero con persistencia en sus objetivos y destinatarios. Esta situación convoca a la reflexión acerca del carácter de la denominada “emergencia”, porque la permanencia de los mismos supera largamente los plazos que supone este concepto.

La persistencia en el tiempo del conjunto de programas alimentario-nutricionales que comenzaron a funcionar entre los años sesenta y setenta, aunque con alcances y objetivos más reducidos como es el caso del PMI y el Programa de Comedores Escolares, se expandieron en la década del ‘80 y continuaron tras sucesivas reformulaciones en los años ‘90 hasta hoy. En esta línea, el emblemático PAN es un buen ejemplo de ello, con diferencias de nombres y modelos de gestión, continúa vigente hasta la actualidad.

En este sentido, se puede afirmar, siguiendo a Vinocur y Halperin (2004), que las políticas alimentarias constituyen un núcleo histórico de las políticas

sociales, la prestación de servicios alimentarios y de salud pública a los sectores vulnerables es una práctica históricamente generalizada en las políticas sociales argentinas.

Desde hace cincuenta años, los programas de reparto, complementación o suplementación alimentaria fueron implementados casi sin interrupción por el Estado (nacional, provincial o municipal), acompañado en ocasiones por la sociedad civil. La entrega directa de alimentos (comidas calientes, leche en polvo o fluida, alimentos secos o frescos entregados a las familias, etc.) o de bonos para su adquisición a los grupos socio-demográficamente vulnerables fue un componente casi permanente de las políticas sociales, que procuró un efecto redistributivo indirecto hacia los sectores que se dirigió (Vinocur, Halparin; 2004: 27).

En el marco de estas continuidades, de modo sumario se pueden señalar algunas premisas compartidas por los Programas y Planes implementados en el periodo estudiado:

En primer lugar, son acciones estatales que inciden en el consumo familiar de los alimentos.

En segundo lugar, los sujetos y el grupo familiar destinatario está definido por ser portador de una carencia. En este punto son programas de corte asistencial, y no de reconocimiento de derechos universales (Pautassi, 2012) Siguiendo a Ierullo (2010) se puede afirmar que estos programas de corte asistencial se han institucionalizado bajo su aplicación por las sucesivas gestiones públicas.

En tercer lugar, las prestaciones otorgadas, tendientes a la desmercantilización de los bienes alimentarios, ya sea de forma directa mediante la entrega de bolsones o cajas de alimento, o de forma indirecta mediante tarjetas magnéticas, vales o tickets.

En cuarto lugar, refuerzan las dietas nutricionalmente monótonas e insuficientes. Bajo la modalidad directa, se entregan alimentos de baja densidad nutricional (alimentos que solo “llenen la panza”).

En el marco de lo analizado en el período de la década del ochenta hasta la actualidad, las intervenciones estatales de los programas alimentarios están lejos de dar un saldo nutricional positivo y revertir la tendencia de regresividad creciente de la problemática.

En el marco de una sociedad capitalista, como la nuestra, los impactos de estas políticas no subsanan las diferencias entre grupos y clases sociales. El acceso a los

alimentos es diferenciado según la capacidad de compra (ingresos) de los individuos (Sen, 1981). En este sentido la Seguridad Alimentaria (FAO) no está garantizada. Siguiendo a Salvia (2012), es pertinente hablar de las condiciones de la Inseguridad Alimentaria, dado que el derecho a una alimentación saludable, nutricional y culturalmente adecuada no está garantizado en el territorio nacional.

Los datos relevados muestran un tendencia al empeoramiento de las condiciones nutricionales. Si bien como se ha dicho a lo largo del trabajo hay múltiples matices del hambre (De Castro, 1955 ; Scribano, 2013) los sectores de la población con menos recursos son los que *vivencian* las condiciones de mayor vulnerabilidad donde las sociabilidades, las condiciones de vida y de reproducción de la vida van moldeando cuerpos débiles desde tempranas edades.

## Bibliografía

- AGUIRRE, P. (1991) *Impacto de la crisis en los hogares de bajos ingresos en Argentina. La supervivencia de los más pobres*. MIMEO. Buenos Aires. Argentina.
- \_\_\_\_\_ (2005) *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen*. Bs. As. Miño y Davila/CIEPP.
- AULICINO, C (2012) “Una primera aproximación a las políticas de Educación Nutricional en las provincias argentinas”. Documento de trabajo N° 90 Bs. As. CIPPEC.
- BRITOS, S; et al (2000) *Documentos de análisis del grupo de análisis epidemiológico nutricional*. Bs. As. PROMIN, Ministerio de Salud.
- DANANI, C. (2009) “La gestión de la Política social: un intento de aportar a su problematización” en Chiara, Magdalena y Di Virgilio Mercedes (comps) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Bs. As. Prometeo Libros.
- DE CASTRO, J. (1955) *El Hambre Problema Universal*. Bs. As. Leviatán.
- DEL FRANCO, A. (1989) “Consideraciones generales acerca del Programa Alimentario Nacional”, en Kliksberg, B (Comp) *¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*. Bs. As. Grupo Editor Latinoamericano.
- FAO (2011) *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/014/i2330s/i2381s00.pdf>
- GOLBERT, L. (1996) “Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales”. *Serie Estudios* N° 12. Bs. As. CECE.



- GRASSI, E. (2003) “El asistencialismo en el estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90”, en *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, N° 4. pp. 27–48.
- GRASSI, Estela; HINTZE Susana y NEUFELD María R. (1994) *Políticas Sociales, Crisis y Ajuste Estructural*. Bs. As. Espacio Editorial.
- HERKOVITS, D (2008), *La construcción de la malnutrición infantil: una etnografía sobre las condiciones y posibilidades que contribuyan a su producción y reproducción en hogares pobres de la Ciudad de Buenos Aires*. CEDES-FLACSO .Buenos Aires.Argentina.
- HINTZE, S (2005) *La problemática de acceso a los alimentos*. Facultad de Ciencias Económicas (FCE), Universidad de Buenos Aires. Disponible en: [www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/III/políticas%20alimentarias/Hintze.pdf](http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/III/políticas%20alimentarias/Hintze.pdf) Fecha de consulta: febrero de 2009.
- IERULLO, M. (2010). “El proceso de consolidación de los programas de asistencia alimentaria en la argentina (1984-2007)” en Clemente, Adriana (coord.) *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*. Bs. As. Editorial Espacio y Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- LO VUOLO, Rubén, y BARBEITO, Alberto (1993) *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Bs. As. Ed. Miño y Dávila.
- OFFE, C. (1990) *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid. Alianza Editorial.
- PAUTASSI, L. (2012) “La alimentación desde un enfoque de derechos. Problemas persistentes, oportunidades emergentes” en Pautassi y Zibecchi (comps), *Respuestas Estatales en torno a la Alimentación y al Cuidado. Los casos de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina*. Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2010) “Un enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas”. En Pautassi, L. (organizadora). *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social*. Bs. As. Editorial Biblos.
- RAMACCIOTTI, K. (2010), “Reflexiones en torno a cómo pensar las intervenciones sociales del Estado”, en *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*. Año 3, N°3 pp. 193 – 193.
- SALVIA (2012) *Asimetrías en el desarrollo humano y social (2007/2010-2011)*. *Progresos económicos en un contexto de vulnerabilidad creciente*. Educa, Buenos Aires. Argentina
- SCRIBANO, A. (2010) “Primero hay que saber sufrir...!!! Hacia una sociología de la “espera” como mecanismo de soportabilidad social” en Scribano, A. y

- Lisdero, P (comp) *Sensibilidades en Juego: Miradas Múltiples desde los estudios de los cuerpos y las emociones*. Argentina. ESEditora.
- \_\_\_\_\_ (2013) “Sociología de los cuerpos/emociones” en *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*. (RELACES).Nº 1, año 4. pp 91-111.
- SCRIBANO, A. ; EYNARD, M. y HUERGO, J. (2010) “Alimentación energía y depredación de los bienes comunes: la invisibilidad de la expropiación colonial”. En *Onteaiken. Boletín sobre Prácticas y Estudios de Acción Colectiva*. Nº 9, Año 5. Disponible en: [www.accioncolectiva.com.ar](http://www.accioncolectiva.com.ar) . Fecha de consulta: 20/7/2011.
- SEN, A. (1981) *Poverty and Famines: An Essay of Entitlement and Deprivation*. Claredon Press, Oxford.
- TENTI FANFANI, E. (1989) *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*, Bs. As. CEAL. Biblioteca Política Nº 256.
- UNICEF (1998) *Estado Mundial de la Infancia: 1998*. UNICEF. New York.
- VINOCUR, P y HALPERIN, L (2004) *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa*. Santiago de Chile. CEPAL. Naciones Unidas.

### Listado de siglas de los Programas Alimentarios empleadas en el artículo

- FAO (Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura).
- PMI (Programa Materno-Infantil).
- PAN (Programa Alimentario Nacional).
- PROSONU (Programa de Promoción Social Nutricional).
- PROSOCO (Programa de Políticas Sociales Comunitarias)
- ASOMA (Programa de Apoyo Solidario a Mayores).
- PRANI (Programa Alimentario Nutricional Infantil).
- PEA (Programa de Emergencia Alimentaria).
- FOPAR (Fondo Participativo de Inversión Social).
- PENSA (Plan Nacional de Seguridad Alimentaria).

# Las mujeres ¿protagonistas de los programas sociales? Breves aportes a la discusión sobre la feminización de las políticas sociales<sup>1</sup>

Angélica De Sena<sup>2</sup>

## Introducción<sup>3</sup>

No es casual que las actuales “ideas” sobre las llamadas “políticas sociales” 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 política social orientadas focalmente hacia las emergentes y plurales situaciones de pobreza con diversas redefiniciones de los sujetos de intervención que ellas

---

1 Quiero expresar mi sincero agradecimiento y reconocimiento a Leopoldo Halperin Weisburd por su invitación a estudiar y reflexionar sobre estas cuestiones.

2 Doctora en Ciencias Sociales, UBA. Profesora en la UNMdP; UBA; CIES [angelicadesena@gmail.com](mailto:angelicadesena@gmail.com)

3 Una versión preliminar de este trabajo ha sido presentada en las X Jornadas de Sociología, UBA (Julio, 2013).

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 (Sojo, 1990, 2003, 2007). La propuesta del Banco Mundial (Banco Mundial, 1988:13, citado en Sojo 1990) estuvo centrada en los sectores vulnerables y, de este modo, generalizar la focalización del gasto público. Para ello cada país debía:

- a) contribuir a solucionar la crisis fiscal del Estado mediante políticas sociales,
- b) concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables de la población mediante políticas de “focalización”,
- c) restringir la acción del Estado en materia de política social,
- d) abandono de las políticas universales,
- e) privatización relativa de la política social.

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 poblaciones más vulnerables, cuya pauperización y magnitud se vio acrecentada, 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 políticas sociales, pero que en la práctica fueron de carácter retórico. Desde la mirada del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) el pasaje es de “Políticas sociales con metas extremadamente focalizadas a Políticas sociales de alcance masivo”<sup>4</sup> (Documento Institucional, 2010), metamorfoseando algunas tensiones dentro de un continuo en cuanto al diseño e implementación de políticas sociales.

Las rupturas y “olvidos” de las políticas universalistas y compensatorias de los estados de bienestar *criollos* comenzaron a forzar un estilo de “ocuparse” de las necesidades de los “pobres” que privilegiaba la fragmentación y exclusión produ-

---

<sup>4</sup> Sobre el concepto de masividad en las Políticas Sociales, ver De Sena Angélica (2011).

ciendo por esta vía más pobreza y consolidando el camino de la desarticulación social que se cristaliza en la década de los '90 como consecuencia de la aplicación del neo-liberalismo (Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez, 1999).

En este contexto, como se ha evidenciado en diversas investigaciones (Halperin, 2009, 2011, Wainerman, 2000), uno de los efectos más perdurables de estas intervenciones del Estado para asegurar la reproducción del capital en nuestro país, ha sido la *feminización* de la tasa de empleo, de la protesta social, de la migración transnacional, de las políticas sociales. Algunas explicaciones acerca de la tendencia ascendente de la participación de las mujeres pueden ser debido al aumento de los niveles de escolarización, la disminución de las tasas de fecundidad, los cambios en los arreglos familiares, la búsqueda de independencia económica; pero en mayor medida, puede responder también al deterioro de las condiciones de trabajo del “jefe de hogar”.

De modo que, la importancia de observar las políticas públicas en general y las sociales en particular, 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. 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.

En el marco enunciado, podemos resaltar dos fuertes funciones de las políticas sociales en general y aquellas destinadas a las situaciones de pobreza en particular, considerando siempre que “son políticas” por lo tanto se hallan en la arena de luchas de intereses y se identifican con una construcción de poder. Por un lado, éstas construyen sociabilidades (Danani, 2004) y por otro, dentro de las sociedades capitalistas, atenúan los conflictos que se producen entre las distintas clases o grupos sociales en su puja por captar la riqueza producida por el conjunto de la sociedad.

El presente capítulo tiene por objetivo llamar la atención —al menos de modo preliminar— sobre algunas de las consecuencias del lugar que ocupa la mujer en las políticas sociales destinadas a atenuar la pobreza y los roles ocultos de éstas.

Para alcanzar el objetivo enunciado nos concentraremos en: a) mostrar sintéticamente el “peso” y el “lugar” de las mujeres en la aplicación de las políticas

sociales, y b) señalar algunas de las interpretaciones posibles sobre dichas características. Se finaliza enfatizando el importante rol “oculto” de las intervenciones hacia la pobreza en la situación general de la estructura social, efectuando una analogía con la noción de currículum oculto del ámbito educativo.

### **Algunos Programas Sociales y las mujeres**

La implementación de políticas que llevaron al aumento de la pobreza, produjo un desplazamiento de la provisión de los recursos institucionales desde el Estado hacia el mercado, y principalmente hacia las familias y, dentro de éstas, a las mujeres, generando mayores niveles de precarización entre éstas. Por un lado, las mujeres tienen a su cargo el cuidado de los hijos y esto se sitúa más allá del papel propiamente reproductivo, asumiendo una carga simbólica de atributo *pre-social* de la condición femenina; pero por otro lado, fuera del hogar, como organizadoras sociales, se han visto compelidas a asumir algunas de las funciones previamente desarrolladas por el Estado y a invertir mayor cantidad de su tiempo en la producción de estrategias que les permitan realizar tareas domésticas y comunitarias (Halperin et al 2009).

Luego de la crisis argentina del 2001/02 los programas mayormente promovidos desde los organismos internacionales se caracterizaron por la “protección” a las mujeres. Sin embargo, puede plantearse que dicho beneficio percibido tiene una contraparte en la que la mujer es víctima de una responsabilidad invisibilizada que se le adjudica. Es decir, recae sobre esta población una responsabilidad relativa a las estrategias de supervivencia de su familia ya que los programas generan trabajo gratuito para ellas basados en tareas similares a las que desarrollan en el ámbito privado.

La presente década, se caracteriza por la tendencia a abandonar políticas o programas más focalizados en la mujer para abarcar a la familia primero y a los hijos e hijas luego. Sin embargo, cabe cuestionar, más allá de la vieja discusión “focalización versus universalización”, la repercusión efectiva de estas modificaciones en las políticas en términos de una mejor calidad de vida para las mujeres y la comunidad. Por el contrario, se puede sostener que los requisitos para acceder a los subsidios así como las contraprestaciones, no hacen más que reafirmar la distribución sexual del trabajo al interior de la familia que carga a la mujer con la “doble tarea”.

Una primera distinción entre las políticas sociales es considerarlas como *asistencia-listas o reparatorias* que tienden a ayudar a un sector visualizado como “necesitado”, y otras que se pueden denominar como “*transformadoras*” que pretenden modificar la cuota en que cada clase social participa del conjunto de riquezas que el país produce. La preponderancia de las primeras en el Estado Argentino, al menos en los últimos 30

años, indican claramente que más allá de género, edad o clase social los sujetos de las mismas son definidos e “intervenidos” desde su sujeción y “carencias”.

Las modificaciones observadas en el empleo y la organización familiar en las últimas tres décadas evidencian cómo las mujeres pobres, en su mayoría jóvenes, con más de dos hijos y jefas de hogar son las más castigadas por la desigual e injusta distribución de la riqueza.

En esta dirección, Pautassi afirma:

Un dato relevante en término de calidad de vida de las mujeres se relaciona directamente con: I) cada vez más las mujeres se incorporan más jóvenes al mercado de trabajo y en condiciones de precariedad, y se retiran más tarde, II) esto condiciona la existencia y los niveles de cobertura de los sistemas de seguridad social y la disponibilidad de ingresos para sus necesidades; III) las dificultades para el acceso a los servicios de salud y educativos se agravan a medida que aumenta la precariedad; IV) los cambios en la composición de los hogares, a partir de la definición de los roles al interior de la familia y los consiguientes arreglos familiares que se conforman a medida que avanza el proceso de envejecimiento de la población en tanto son las mujeres quienes tienen mayor sobrevida que los varones (2003:26).

Un breve recorrido por algunos programas donde las mujeres son convocadas desde esos roles estipulados y desde aquellos que no las tiene como población objetivo, pero en los cuales son mayoría femenina pueden ayudar a mejorar la comprensión sobre las aludidas “estipulaciones”. A continuación se observan algunos planes<sup>5</sup> destinados a atenuar las situaciones de pobreza, en donde se hace claramente visible la centralidad del lugar de la mujer en las políticas sociales y las consecuencias de “sobrecarga” que ello implica para éstas que participan en los mismos.

### *El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*

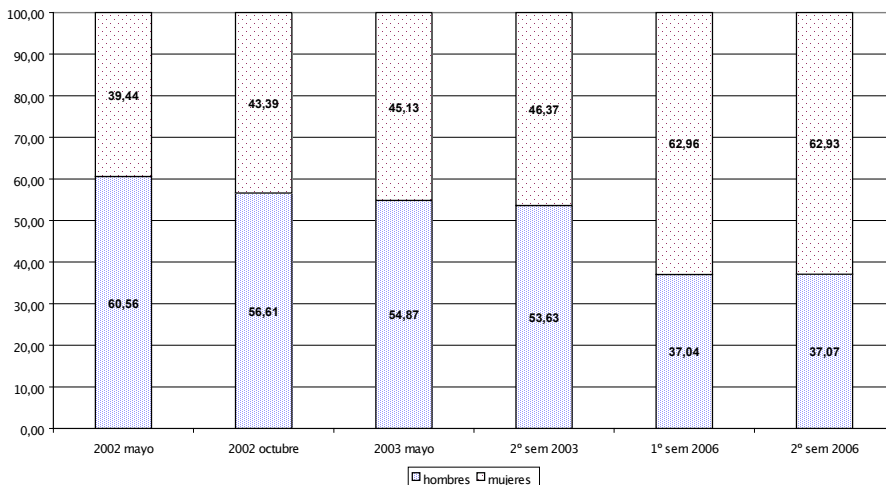
En primer lugar revisamos el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), iniciado en el año 2002, desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), fue un Programa de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCI), destinado a hogares con jefe/a desocupado/a e hijos/as menores de 18 años de

5 Sólo algunos dado que hubo otros con modalidades similares, tal es el caso del Plan Trabajar I y II, Programa Intensivo de Trabajo (PIT), etc.

edad, con el objeto de atender la emergencia económica y social en el país y reducir los niveles de pobreza, indigencia y desocupación. Se trató de una transferencia monetaria mensual no remunerativa de \$ 150.- y exigía la realización de una contraprestación laboral o capacitación de 20 horas semanales. El mismo se instala como uno de los programas emblemáticos respecto a la masividad alcanzando los 2 millones de beneficiarios<sup>6</sup>, en los inicios de su ejecución. Tomando la segunda evaluación del mismo:

La población beneficiaria del Programa se caracteriza por una alta participación femenina (71%) y por ser relativamente joven: casi la mitad de los beneficiarios tiene menos de 35 años (14% menores de 25 años y 33% entre 25 y 34 años). El nivel educativo de los beneficiarios es bajo: el 20% tiene nivel primario incompleto y el 37% completó dicho nivel. El 25% tiene estudios secundarios incompletos y el 11% lo finalizó. Finalmente, un grupo reducido de beneficiarios (7%) avanzó en estudios terciarios o universitarios (Roca, Schachtel, Berho y Langieri, 2005)

**Gráfico 1: Jefes/as de Hogar según sexo que reciben algún Plan Social**



Fuente: Halperin, et al (2009: 81)

<sup>6</sup> De acuerdo a la información oficial (MDS 2004, 2010).



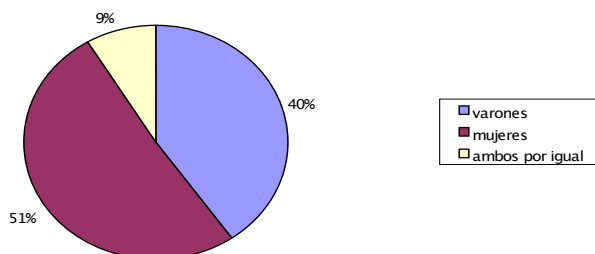
*El Plan Manos a la Obra*

En segundo lugar podemos considerar el Plan “Manos a la Obra”, puesto en marcha en el año 2003, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), con el propósito de “constituir un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local, a través del apoyo a emprendimientos productivos- comerciales comunitarios, familiares o unipersonales” (Resolución MDS N° 1.375/04) para ser llevados adelante fundamentalmente por “personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social” (MDS, Cuaderno 2, 2005: 17), otorgando los siguientes servicios: a) financiamiento de emprendimientos productivos, encadenamientos productivos, fondos rotatorios y servicios a la producción; b) asistencia técnica a beneficiarios para la formulación y ejecución de proyectos; c) apoyo a la conformación y fortalecimiento de cooperativas y mutuales; d) apoyo al fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil y consejos consultivos; e) capacitación a equipos técnicos provinciales y municipales; f) capacitación a redes de emprendedores, organizaciones de segundo grado, encadenamientos productivos, servicios de apoyo a la producción y otros emprendimientos complejos. Ello a través de diversas líneas de financiamiento (Emprendimientos Productivos Unipersonales y Familiares, Emprendimientos Productivos, Servicios a la producción, Herramientas por trabajo, entre otros), provenientes de fondos nacionales y del Banco Mundial.

De este modo se pretende disminuir los índices de pobreza y generar mecanismos de inclusión social a través del desarrollo de actividades productivas que generen ingresos en el ámbito local.

En una de las evaluaciones (2005) de dicho programa realizada desde la Fundación FINES reporta que el 51% de los beneficiarios son mujeres (gráfico 2)

**Gráfico 2: Beneficiarios/as del Plan Manos a la Obra**



Fuente. Fundación Fines Agosto 2005

En el mismo estudio surge un dato muy significativo: la alta proporción de mujeres beneficiarias del Plan, según sus declaraciones, se encontraban solas a cargo de los hijos, es decir que no tenían cónyuge. Esta situación, que alcanzó al 60% de las beneficiarias, podría ser un elemento que explique la alta participación de mujeres en el Programa.

En esta misma línea en el año 2008 dentro del Plan “Herramientas por Trabajo”, componente productivo del Programa de Transición de Jefes de Hogar<sup>7</sup>, entre los titulares de los microemprendimientos el 63% eran mujeres.

### *Plan Ingreso Social con Trabajo, Argentina Trabaja*

En tercer lugar podemos mencionar el Plan “Ingreso Social con Trabajo”, conocido como “Argentina Trabaja”. Éste nace en año 2009, al igual que los anteriores es de aplicación nacional, lanzado oficialmente mediante la Resolución 3182 del MDS, cuya principal finalidad es “la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades”, aunque se incorpora otro elemento relevante necesario de considerar: “fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores, quienes tendrán a su cargo el desarrollo de las acciones” (Resolución 3182/2009). Si bien el Plan Manos la Obra considera el *asociativismo* como condición necesaria, en este caso la constitución de cooperativas es una obligación<sup>8</sup>. La misma Resolución indica como objetivo “indirecto” que “el trabajo generado redundará en el desarrollo e incremento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables, a través del apoyo a las comunidades más desprotegidas”. La información oficial destaca que las primeras experiencias tuvieron lugar en Buenos Aires (Conurbano Bonaerense y zonas aledañas) y luego en otras provincias como Tucumán, Corrientes Capital, Mendoza, Entre Ríos, San Juan priorizando las localidades cuya historia socio-laboral o indicadores alarmantes de desocupación han requerido intervención específica, estando próximo a iniciarse en otras provincias (MDS, 2010).

---

7 Dicho programa nace en el año 2004, llamado componente materiales - Tipología 6 del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, y como denominación toma “Herramientas x Trabajo”

8 Algunas reflexiones sobre este programa se pueden ver en De Sena, Angélica y Chahbenderian, Florencia (2011) “Argentina, ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del *Plan Ingreso Social con Trabajo*”. En *Polis*. Revista Académica Universidad Bolivariana. Volumen 10, N° 30 diciembre 2011 (pp 77-98) Santiago, Chile.

En el “Argentina Trabaja”, la conformación de beneficiarios es similar entre mujeres y hombres, así surge del estudio que realizó el SIEMPRO<sup>9</sup> (2010) sobre una muestra con representación estadística de cooperativistas incorporados al programa. Se registró un porcentaje similar entre hombres y mujeres, siendo casi la mitad de la población jóvenes de hasta 29 años de edad (cuadro 1), dicha información se reitera en el estudio realizado por el CIPPEC (2012). Los beneficiarios y beneficiarias alcanzaron estudios bajos, dado que el 78% no logró concluir la escolaridad básica obligatoria (cuadro 2).

Es menester detenerse y considerar la composición familiar, el 35% son monoparentales con preeminencia femenina, entre ellas el 75% de las titulares tienen hijos menores a cargo y sólo el 2% tiene a cargo adultos mayores de 65 años. Además, el 29% de los hogares constituyen familias numerosas (MDS, 2010).

Entre las complejidades de este programa se destaca como punto crítico en su gestión, la selección de titulares.

Para ello, el MDS definió dos tipos de criterios: los de focalización y los de elegibilidad de titulares. Los criterios de focalización permiten delimitar el grupo poblacional al que se dirigen las políticas; es decir, que definen la población objetivo potencialmente beneficiaria. Por su parte, los criterios de selección o elegibilidad se orientan a definir ciertos aspectos para determinar qué persona, dentro de la población objetivo, puede ser beneficiaria en función de ciertos criterios definidos: básicamente, personas pertenecientes a hogares en situación de alta vulnerabilidad social —que no cuenten con pensión, jubilación, programa social nacional o provincial incompatible— y que no desarrollen actividad registrada como empleado, empleador monotributista u otros, ni un ingreso proveniente de trabajo registrado. Lo que no se establece desde nivel central es la herramienta y/o criterios para proceder a la asignación de prioridades, que permite seleccionar dentro de la población objetivo a los titulares finales (...) Al respecto, los entes ejecutores cuentan con total libertad para organizar sus propias estrategias de difusión y convocatoria, siempre y cuando se enmarquen en los lineamientos generales establecidos desde el diseño del Programa (Fernández, 2012: 21).

---

9 El SIEMPRO es un Programa dedicado a diseñar e implementar sistemas para producir información que permita diagnosticar la situación socioeconómica de la población y efectuar análisis útiles para la formulación de políticas; captar información sobre los programas sociales en marcha; monitorear el grado de avance en el cumplimiento de las metas propuestas en dichos programas y evaluar el grado de correspondencia entre el impacto previsto y el efectivamente alcanzado a través de la ejecución de los mismos. Dichos sistemas son aplicados en los niveles nacional, provincial, municipal y local. (<http://www.siempro.gov.ar/> visitado el 03/06/2011)

**Cuadro 1. Edad y sexo de los y las cooperativistas del Programa Ingreso Social con Trabajo**

Edad	Sexo		
	TOTAL	VARONES	MUJERES
%	100,0	50,9	49,1
Edad			
18 a 24 años	34,1	38,1	30,0
25 a 29 años	15,0	13,4	16,7
30 a 34 años	12,3	10,5	14,1
35 a 39 años	10,2	8,8	11,6
40 a 49 años	15,3	14,0	16,7
50 a 59 años	10,5	11,1	9,8
60 y más años	2,6	4,1	1,0

Fuente: SIEMPRO, junio 2010

**Cuadro 2. Nivel Educativo de los y las Monotributistas del Programa Ingreso Social con Trabajo**

Nivel Educativo	Monotributistas Programa de Ingreso Social con Trabajo
	Total País
Ninguno - Preescolar – Primario / EGB incompleto	20,60%
Primario/EGB completo-Secundario/Polimodal incompleto	57,20%
Secundario/Polimodal completo-Terciario completo e incompleto-Universitario incompleto	19,47%
Universitario completo/Posgrado	0,17%
Ns/Nc	2,50%
Sin Dato	0,06%
TOTAL	100%

Fuente: Registro Nacional de Efectores Sociales de la Economía Social. Base REDLES. 9 de agosto 2010.

Este programa, entre los analizados, es aquel que no encuentra numéricamente mayor cantidad de mujeres; ello puede responder a las complicaciones que acarrea la designación de titulares, tal como se mencionó anteriormente. Es destacable que, en marzo del año 2013, se inauguró un nuevo componente *Ellas hacen* que:

Estará dirigido a las mujeres, y tendrá el objeto de continuar fortaleciendo derechos y construir ciudadanía urbana en villas y barrios emergentes. *Ellas Hacen* es el nombre de este nuevo ciclo de 'Argentina Trabaja', que está destinado a 100 mil mujeres, madres solas con hijos menores de 18 años a cargo y que reciben la Asignación Universal por Hijo (AUH). Tendrán prioridad las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad, que viven en villas o barrios emergentes con tres o más hijos, hijos con discapacidad y mujeres víctimas de violencia de género (MDS).

Respecto a este último componente no se halla demasiada información estadística suponemos que dado a su corto plazo de implementación, no obstante queremos resaltar dos elementos: el primero referido a sumar una intervención más hacia las mujeres y la segunda este nuevo requerimiento para ser beneficiaria del programa: "víctima de violencia de género". No desconocemos la peligrosa situación respecto a las distintas formas de violencia que sufre la mujer y la familia, agravadas en contextos de pobreza<sup>10</sup>. Pretendemos llamar la atención sobre el requisito e interrogarnos respecto a cuáles son las formas en que dichas mujeres deben demostrar dicho requerimiento, ante el organismo, el/la funcionario/a, el/la técnico/a que decide si es o no merecedora del programa.

### *Programa Familias*

En cuarto lugar decidimos ubicar el Programa Familias por la Inclusión Social (IDH), aunque su inicio es anterior a los mencionados hasta aquí, pero es el predecesor de la Asignación Universal por Hijo, considerado uno de los de mayor masividad en la Argentina.

10 Al respecto puede verse De Sena, Angélica y Scribano Adrián. "Violencia(s) en contexto(s) de pobreza. Formas, voces y <naturalizaciones>"(2013). En, Revista de Sociología. N° 23, Julio 2013. (pp. 231-255) Facultad de Ciencias Sociales. Escuela Académico Profesional de Sociología. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú.

El *Familias* del MDS nace como una reformulación del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV) que había sido creado en 1996 con el objetivo de introducir e implantar un nuevo modelo productivo de gestión social que facilite el acceso a los servicios sociales esenciales (BID, 1997). En estos grupos se identificaba claramente a las mujeres jefas de hogar entre otros. Reorientado el *Familias* luego de la crisis del año 2001 con la incorporación de un componente de transferencia de ingresos (Ingreso de Desarrollo Humano). Éste constituyó un programa focalizado, dirigido principalmente a grupos vulnerables que vivían en grandes conglomerados urbanos en situación de pobreza: jóvenes, mujeres jefas de hogar, adultos mayores, discapacitados y población indígena. Este programa comparte características con su antecesor el PAGV-IDH, y pueden mencionarse: los receptores son las familias en situación de pobreza con hijos de hasta 18 años de edad y embarazadas, en la práctica las destinatarias resultaron —esencialmente— las mujeres que no perciban subsidios por desocupación ni asignaciones familiares, ni becas de retención escolar. Por otro lado, la prestación consistió en un subsidio a las familias por cada niño menor de 19 años y por embarazada, cuya depositaria y titular del subsidio es la madre. El monto mensual del subsidio se calculaba en proporción al tamaño de la familia a partir de un mínimo de \$100 mensuales por hijo o mujer embarazada y \$25 por cada hijo adicional, hasta un máximo de 5 hijos. Y, como contraprestación la madre o mujer responsable de los niños menores de 19 años que reciban el subsidio se *comprometía a demostrar contraprestaciones de salud y de educación*, en tanto debía, también, participar en las actividades de desarrollo personal, familiar y comunitario ofrecidas a nivel local promovidas y financiadas por el programa: gestión asociada (Halperín, et al. 2011).

Si bien el programa señala que las beneficiarias son las familias, la titularidad descansa en las madres o embarazadas. Rosas (2007) menciona que en agosto del año 2007 se destaca que el 91,6% de las titulares son mujeres. Es decir, una vez más a lo largo de las políticas sociales se apela a su rol de *madre-cuidadora*.

En el año 2005 se inicia el proceso de reformulación del PJJHD, a partir de la categorización —por parte de la autoridad competente— de la población entre “empleables” e “inempleables” y se implementó una estrategia gradual de migración de los beneficiarios y las beneficiarias de dicho programa al *Familias* al principio voluntario y luego compulsivo.

Siguiendo la información oficial, del total de receptores del PJJHD preaprobados en la entrevista de traspaso, que representaban a 96.951 personas en septiembre de 2006, el 82,8% eran mujeres, y el 94,8% del total de “preaprobados” se encontraban en el rango de edad de entre 18 y 50 años y el promedio

de hijos por núcleo familiar era de 3,54, cuando la tasa de fecundidad promedio en la Argentina es de 2,4 (Campos et al 2007), y asumiendo que el “Programa Familias” focaliza de manera casi insoslayable en las mujeres, resulta evidente la total ausencia de perspectiva de género en el diseño e implementación del mismo.

De este modo, pasaron de *madre-cuidadora* a ser categorizadas como inempleables, pero marcándose como objetivo “promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos” (resolución MDS N° 825/05, art. 1°).

Junto con la entrega del subsidio monetario, se refuerza el segundo componente del programa dirigido a promover acciones en cuatro líneas principales: educación, salud, capacitación para el trabajo, desarrollo comunitario y ciudadano y consolidación de redes, comprendidas en las denominadas de Gestión Asociada del Componente<sup>11</sup>.

Al respecto, resulta pertinente destacar el análisis que Laura Pautassi hace en relación con la “Carta de Compromiso” que los receptores del Programa debían firmar y que actúa como ficha de ingreso al mismo. La autora señala que, “La firma de esta ‘Carta de compromiso’ deja claro que la persona que recibe el subsidio no puede considerarse como portadora de derechos (...), pero ni siquiera como ‘beneficiaria directa’ del mismo, de modo que resultaría una suerte de ‘mediadora’ entre el Estado y sus hijos” (Pautassi, 2007: 37).

Este componente merece atención dado que establece un elemento nada menor en este contexto: la mujer-madre debe ocuparse —también— de las actividades comunitarias. En este sentido vale la pena recordar que este matiz no es nuevo, tal es el caso del Programa de Empleo Servicios Comunitarios implementado entre los años 1996-1998 por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con el propósito de fomentar el empleo transitorio de los desocupados con dificultades de inserción y desarrollar servicios sociales y comunitarios para mejorar las condiciones de vida de la población, orientando acciones a los sectores de menores recursos; debiendo ser el 80% de sus beneficiarios mujeres<sup>12</sup> (Goren, 2001).

11 Se denomina de este modo a actividades que deben realizar las mujeres de las familias beneficiarias del subsidio de modo conjunto con las organizaciones de la sociedad civil y sus representantes, así como también, los miembros de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales del municipio / aglomerado urbano en el cual el IDH se implementa.

12 Siguiendo el estudio realizado por Goren, Nora (2001) en el año 1997 el 85% de los beneficiarios eran mujeres. En el total de la población en estudio, el 26% corresponde al grupo etáreo comprendido entre los 15 a 24 años de edad, el 31% ente 25 a 34 años, el 32% con 35 a 49 años y con escasa

En efecto, desde una perspectiva de derechos humanos, el énfasis en la responsabilidad casi exclusiva de las “madres” en el bienestar de los niños es más que preocupante, dado que se parte de una premisa fundacional que culpabiliza a las familias por el déficit existente en la oferta de servicios de salud y educación, que se relaciona con la modalidad de intervención del BID, organismo financiador del Programa Familias (Campos et al 2007). De este modo, la mujer debe encargarse de la reproducción de la familia y las tareas comunitarias y solidarias en el barrio, responsabilidades del Estado que recaen sobre las ellas.

### *La Asignación Universal por Hijo para Protección Social*

En quinto y último lugar mencionamos la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), creada en octubre del año 2009, a través del Decreto N° 1602/09. La AUH se incorpora al Régimen de Asignaciones Familiares establecido por la Ley 24.714 de 1957, como su tercer pilar y es implementada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), quien está facultada de dictar las normas pertinentes para la implementación operativa, supervisión, control y pago de las prestaciones. Díaz Langou, Potenza Dal Masetto, Fortez, destacan que:

El objetivo general de la AUH se centra en atender la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley 24.714 para los trabajadores formales (Decreto 1602/09). En los considerandos del Decreto 1602/09 se enfatiza el entendimiento de que la AUH no garantiza la salida de la pobreza de sus beneficiarios, aunque pueda resultar un paliativo importante (2010: 54)

De este modo, la AUH está destinada a aquellas personas que se encuentran desocupadas, en la economía informal, empleados del servicio doméstico, trabajadores por temporadas (durante el período de reserva del trabajo) y monotributistas sociales, que ganaran menos que el mínimo vital y móvil. En el año 2011 se extiende a las embarazadas, de modo que pasa a ubicarse como una de las políticas sociales con mayor relevancia, por un lado, por la fuerte presencia en la escena

---

participación de personas de 50 años y más. Las mujeres beneficiarias alcanzaron estudios bajos, el 47% no han completado el nivel primario.



pública, y por otro el número de familias bajo su cobertura y el porcentaje del PBI que involucra (Cena, 2013).

Siguiendo la información de la Administración General de Ingresos Públicos (ANSES, 2012), los beneficiarios de la AUH son los niños, niñas y adolescentes, elemento que difiere del Programas Familias.

En el año 2011 de acuerdo a un estudio realizado por el MTEySS “la AUH cubría a 3.549.665 niños y adolescentes y a 1.889.458 titulares. El 48,6% de esos titulares cobró la asignación por un solo hijo, el 27,9% por dos, y un 23,5% por tres hijos o más” (Bustos y Villafañe, 2011: 177). Y continúa el mismo informe afirmando que la mayoría de los titulares son mujeres alcanzando el 87%, el 51 % es cónyuge del jefe de hogar y un 21 % es jefa de hogar. El nivel educativo es bajo, dado que el 10 % no concluyó la escuela primaria y el 71% no completó la media. Las mujeres titulares muestran una estructura de edad más joven que la de los varones, un 88% de ellas tiene entre 18 y 45 años frente a un 66% de los varones, y el 82 % es ama de casa. El 99 % de estas mujeres titulares del beneficio se desempeña como empleada doméstica en hogares particulares (Bustos y Villafañe, 2011).

De acuerdo a información del ANSES, en agosto del año 2010, 1.619.134 eran titulares mujeres y 190.436 eran varones. Esta relación va aumentando mes a mes alcanzando en abril del año 2013, 1.731.440 mujeres y 51.413 varones (ANSES, 2013), este aumento de la cantidad de mujeres resulta casi obvio si se considera la normativa vigente en dicho momento:

En este sentido, la titularidad se ha ido ‘feminizando’ desde el inicio de la medida, cuando las mujeres representaban el 78% de los adultos responsables. Parte de esta feminización puede ser explicada por la normativa dispuesta por ANSES en su Resolución 393/09, que establece en su artículo 10° que ‘cuando la tenencia del niño, adolescente o persona discapacitada sea compartida por ambos padres, la madre tendrá prelación sobre el padre en la titularidad de la prestación’ (ANSES, 2012:30).

Otro elemento relevantes es que AUH se instala como universal pero dadas sus características se encuentra dentro de los PTCI<sup>13</sup>; y ello al menos por tres

13 Es menester considerar que para algunas autoras la AUH no resulta un PTCI (Pautassi, Arcidiácono, Straschnoy, 2013 entre otros), en tanto Repetto y Dalmasetto (2011) consideran que se integra a los Programas de Transferencias Condicionadas.

motivos. Por un lado en cuanto al rol de la mujer, se evidencia que este tipo de política social conlleva una visión maternalista que considera a las madres como corresponsables junto con el Estado en la consecución de ciertos objetivos sociales, como la superación de la pobreza. Se antepone la responsabilidad individual de demostrar la asistencia escolar y los controles de salud para conseguir los bonos a la responsabilidad del Estado de garantizar los servicios sociales que aseguren derechos humanos como son la educación y la salud de los niños, niñas y adolescentes (CEPAL, 2013). En segundo lugar en tanto es resultado de un decreto de Necesidad y Urgencia. Y, por último, resulta una intervención de corte focalizada y masiva dados los criterios de selección de los beneficiarios y las beneficiarias. Desde la ANSES se afirma:

La AUH presenta las características de un conjunto de programas conocidos como de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC), cuyas modalidades de pago se ajustan al cumplimiento por parte de los padres de ciertos requisitos que actúan como incentivos para la inversión en el capital humano de sus hijos (fundamentalmente, educación y salud). En particular, la AUH plantea ciertas condicionalidades para recibir la prestación monetaria no retributiva: los beneficiarios deben acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación de sus hijos, y para aquellos niños en edad escolar, se debe certificar además, el cumplimiento del ciclo escolar lectivo correspondiente. De esta manera, los adultos responsables perciben el 80% del monto de la prestación dineraria en forma directa, mensualmente, mediante el depósito en una cuenta bancaria. El 20% restante se reserva todos los meses; ese dinero sólo podrá ser retirado una vez al año, cuando demuestre que el niño concurrió a la escuela durante el ciclo escolar y cumplió con los controles sanitarios y el plan de vacunación. El cumplimiento de estas condicionalidades se acredita a partir de marzo de cada año a través de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. Se trata de un ejemplar único y personal para cada uno de los niños, niñas y jóvenes menores de 18 años que certifica los requisitos indispensables (ANSES, 2012:20).

Repetto y Dalmasetto consideran al respecto que “no es realmente universal, en gran medida en la práctica universaliza la ayuda monetaria en los hogares con menores de edad” (2011: 28). Si bien el ANSES (2012) considera la AUH como una nueva concepción de la política social, de carácter universalista, no focalizada y un

programa de transferencias condicionadas; la homologa al resto de las intervenciones de este tipo en América Latina, tales como: “Bono 10 Mil Educación, Salud y Nutrición” en Honduras, “Oportunidades” en México, “Programa Juntos” en Perú, “Familias en Acción” en Colombia, “Bolsa Familia” en Brasil, “Programa de Avance mediante Salud y Educación” en Jamaica, “Bono Juancito Pinto” y “Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy” en Bolivia, “Sistema de Protección Social Chile Solidario” en Chile, entre otros. Siguiendo las afirmaciones del Banco Interamericano de Desarrollo —sobre esos mismos programas— afirma que son de carácter focalizado con el objeto de maximizar su impacto<sup>14</sup>(Paes-Sousa, Regalia y Stampini, 2013). El mismo organismo internacional afirma que estos programas apuntan a niños, jóvenes y madres pobres beneficiando a la familia, dirigidos a

(...) empoderar a las mujeres en el hogar y en la comunidad, lo que se lograría a través de las siguientes estrategias: 1. Hacer que sea la madre quien recibe la transferencia. Todas las madres mayores de 14 (15 años y más) tenían derecho a ser las representantes del hogar beneficiario, es decir, las receptoras de la transferencia. En casos excepcionales podía aceptarse a niñas menores de 15 como representantes (...) (Paes-Sousa, Regalia y Stampini, 2013:74)

En este sentido, Goren (2011) destaca la palabra de un funcionario del AN-SES promoviendo a las madres como receptoras de la asignación dado que “ellas lo gastarán en lo necesario”.

*(...) cuando venían a difundir el programa, nos decían que teníamos que ser nosotras las que nos inscribiéramos”, “la asistente social les explicaba a las mamás que ellas son más responsables que los papás para cuidar a sus hijos”,*

14 “La puesta en práctica de programas de transferencias monetarias condicionadas implica ocho funciones operativas. Éstas son: (1) focalización o selección y registro de beneficiarios; (2) monitoreo y evaluación; (3) prestación de servicios complementarios (p. ej.: salud y educación); (4) servicio al cliente (atención al cliente y gestión de casos); (5) control de la corresponsabilidad de los beneficiarios; (6) pagos de transferencias monetarias; (7) auditoría (para garantizar la transparencia) y; (8) recertificación y ‘graduación’. [...] Todos los programas de transferencias monetarias condicionadas de América Latina y el Caribe están dirigidos a los pobres. Esto se debe a la necesidad de maximizar el impacto de los limitados recursos de la asistencia social sobre el alivio de la pobreza y el desarrollo del capital humano. Las consideraciones sobre economía política también cumplen una función; los gobiernos buscan apoyo para los programas de transferencias monetarias condicionadas mostrando que los programas son eficientes y que alcanzan sólo a aquellos que los necesitan realmente” (Paes-Souza, Regalia y Stampini, 2013:28)

*“si las mamás somos más responsables, siempre recae sobre nosotras, aunque yo creo que debería cambiar y deberíamos compartirlo”<sup>15</sup> (Goren, 2011:8)*

Por otro lado, la *feminización* paulatina de la AUH, se consolida en mayo del año 2013 al establecerse como únicas titulares las mujeres madres o tutoras de los niños, las niñas o adolescentes.

El pago a las madres... bueno, esto es todo un tema que no tiene que ver con género ni con ninguna posición feminista, sino que tenemos muchos reclamos, por parte de mujeres, que por allí el marido las abandona, se va, sigue cobrando... no estoy hablando en contra de los hombres, estoy hablando de las cosas que pasan en la vida, que quede claro. Entonces, ¿qué pasa?: queremos que la que lo cobre sea la madre siempre, salvo que por decisión judicial quien tenga la tenencia de los chiquitos sea el padre. Siempre, entonces, cualquiera sea la gestione, lo va a cobrar la madre, salvo que el padre tenga asignado, por decisión judicial, la tenencia y guardia de los niños. (APLAUSOS). Esto es de absoluta justicia<sup>16</sup>” (Casa Rosada, 2013)

La información observada hasta aquí nos permite determinar la fuerte incidencia de la proporción de mujeres en los programas sociales, tanto en aquellos que no van destinados exclusivamente a ellas, conformándose cierta “autoselección” o “autofocalización” en las mujeres más aún si son jefas del hogar. Y, por otro lado, aquellos que apelan a las mujeres y rol de madre-cuidadora y se añade como agente contenedor frente a la situación de pobreza y exclusión.

En cada uno de los programas queda de manifiesto el nivel de exigencias hacia las mujeres en relación a sus responsabilidades y los requerimientos a cumplir, dando paso a las violencias epistémicas y simbólicas, que merecen ser tenidas en cuenta a la hora de su análisis.

En este sentido vale preguntarse si es necesaria la estricta apelación (y consecuente acción en un determinado programa) por parte del Estado al rol de la mujer como madre para que ocupe este rol. Es entonces aquí que consideramos vale la pregunta por ¿cuál es el rol explícito y cuál el implícito de este continuo de intervenciones hacia la pobreza? Sobre este punto intentaremos comenzar a reflexionar en el punto siguiente.

---

15 Extractos de entrevista de una mujer titular del beneficio.

16 Extracto extraído del discurso de la Señora Presidente de la Nación, Cristina Fernández.

## Sobre lo que se expresa y lo que no

La primera reflexión que surge al hilar la multiplicidad de planes y programas, la cantidad de años en ejecución, el diseño y modalidades de implementación, es que parecen asegurar la reproducción intergeneracional de la pobreza, y ello puede corroborarse con el aumento constante de nuevas intervenciones sociales y las constantes cifras de pobres e indigentes.

A partir de una mirada histórica de las políticas sociales destinadas a las mujeres, ellas aparecen siempre reflejadas en el binomio madre – hijo<sup>17</sup> o mujer – familia, es decir, reafirmando su rol de única productora y reproductora del hogar y de la familia, en contraposición, en las políticas destinadas a promover el trabajo o la ciudadanía, en donde la mujer no es la única beneficiaria.

Las mujeres han demostrado ser mejores “beneficiarias” de los diversos programas dado que cumplen con la contraprestación y garantizan que destinarán la totalidad del beneficio percibido a las necesidades de reproducción de sus unidades domésticas. Esto pudo advertirse tanto desde las evaluaciones de los organismos internacionales como de las experiencias en la implementación de los programas. Por ejemplo Goren (2001) observó que entre las mujeres beneficiarias del Programa de Empleo: servicio comunitario, destinaban el ingreso obtenido a gastos del hogar y a satisfacer necesidades de los comedores, ya sea a través de la compra de alimentos o de materiales didácticos.

*“Con lo que recibo del plan lo destino a comprar comida, mi marido está desocupado en este momento éste es el único ingreso que tenemos” “Una parte me lo quedo para mí porque estoy sin trabajo y otra para que el comedor progrese”<sup>18</sup> (Goren,2001: 201).*

Es entonces que cabe preguntarse si la mujer es “beneficiaria” de los distintos programas dada la feminización de la pobreza o porque es una mejor “beneficiaria” de esa política. Es decir, porque cumple con las contraprestaciones, adecuadamente manejando con mayor eficiencia los recursos de los que es receptora y asegurando cierta reproducción y también y conjuntamente con ello la atenuación de situaciones relacionadas con el conflicto social.

17 Nótese que no hemos hallado madre-hija.

18 Extracto de una entrevista a beneficiaria del Programa de Empleo: servicio comunitario

Dicha pregunta nos lleva a revisar cierta instauración desapercibida de roles femeninos “ocultos”. Es aquí donde pretendemos realizar una analogía con el mundo educativo respecto al “currículum” y al “currículum oculto”. Ello, porque el currículum —también— es un puente entre los elementos conceptuales, teóricos y políticos y las prácticas, porque son elementos plasmados en las acciones.

Sin pretender ingresar en el debate sobre dicho concepto, es menester recordar que éste es la materialización de una ideología, de un conjunto sistematizado de ideas, costumbres, conocimientos y tradiciones, que responden a un momento histórico y político determinado, cuyo objeto es su transmisión y formación social. Las definiciones del “currículum” son diversas y se encaminan a considerarlo como la formulación de un plan de estudios dentro de una institución educativa hasta sostener que refiere a todo aquello que acontece dentro de la misma; ello significa que refleja y responde a los intereses de una sociedad en un momento histórico. Por lo tanto genera y constituye no solo efectos educativos, sino y —esencialmente— procesos sociales, administrativos y responde a intereses específicos. Entonces si es un plan existe alguien que aplique el mismo que se materializa en una práctica, que sobrepasa las cuestiones pedagógicas, y por ello nos atrevemos a efectuar la presente analogía.

De un modo u otro los diversos autores que trabajan esta temática (Murillo Estepa, 2004; Sacristan, 1991, entre otros) dejan claras evidencias de que el currículum posee un carácter político ideológico y se relaciona con la reproducción de las relaciones de producción. Es decir ello que se considera como un elemento en el proceso de transmisión de conocimientos, costumbres, valores, etc. construye sentidos, sociabilidades, al igual que las políticas sociales<sup>19</sup>, es entonces desde aquí que resulta importante dar cuenta —brevemente— a los distintos tipos de currículum: formal, real y oculto.

El formal refiere a aquel que es posible leer de manera explícita, que cuenta con una planificación clara, donde se muestran sus finalidades y condiciones de implementación. En nuestra analogía podemos encontrarlo en los objetivos de cada programa. En tanto el real, está relacionado con el modo en que se instala el formal a las prácticas. En el caso de los distintos programas sociales, es sabido que los objetivos establecidos formalmente, luego adoptan tonalidades diferenciales “en terreno”, y sobre ello el personal técnico y profesional de los organismos públicos pueden relatar no pocos episodios.

En tanto, junto a estos dos existe de modo paralelo el currículum oculto como

---

19 Es menester aclarar entendemos a las educativas dentro de éstas.

Aquel que se transmite de manera implícita. No aparece escrito pero tiene gran influencia tanto en el *aula* como en la propia institución educativa (...) también denominado implícito, latente o no intencional (...) la escuela desarrolla mediante su curriculum oculto procesos de socialización (...) incluye además todo lo relativo a la inculcación de valores, actitudes, juicios valorativos, acordes con el sistema sociocultural vigente” (Murillo Estepa, 2004: 364-365).

Es “el conjunto de normas, costumbres, creencias, lenguajes y símbolos que se manifiestan en la estructura y funcionamiento de una institución” (Santos, 2001:4).

Existe cierto acuerdo que el curriculum oculto tiene un fuerte espacio en la socialización de la ciudadanía en las normas de comportamiento moral y social (Sacristan, 1991), y raramente se expresa como ideología explícita, es decir es lo implícito, es decir *oculto*. Santos (2001) le reconoce 5 características:

- subrepticio, dado que oculta algo para obtener algo que de otro modo no se conseguiría.
- omnipresente, presente en todas partes y, por tanto, actúa en todos los momentos y sitios.
- omnímodo, reviste múltiples formas de influencia.
- reiterativo, tiene la propiedad de volver a decirse y volver a hacerse.
- inevaluable, no se puede valorar dado que se entromete en los distintos espacios.

A ello podemos agregar que

El principal objetivo del currículum oculto es perpetuar de forma implícita un conjunto de conocimientos que no resultaría correcto tratar de forma explícita a través del discurso educativo tales como el posicionamiento del centro en cuanto a los sistemas de reparto de poder, el alineamiento con una clase social determinada así como la defensa de una raza, de un género, de una cultura y de una religión sobre las demás (Acaso y Nuere, 2005: 205).

Lo dicho hasta aquí seguramente justifique la necesidad de analizar y revisar críticamente las formas que adopta el mismo y se hace una obligación tratar de mirar lo *oculto*, ya que ello ocluye su forma de estructuración, su funcionamiento

y relación que conllevan una eficacia poderosa en la construcción de sociabilidades y sensibilidades. Observar el rol oculto de los programas sociales destinados a paliar la pobreza y el lugar que se impuso la mujer en ellos, es una clara necesidad y ello porque entendemos que las políticas sociales “construyen sentidos y conforman sujetos individuales y sociales al mismo tiempo que se consolida un imaginario colectivo” (De Sena, 2011:40). Es una necesidad para comprender cómo esos *roles* explícitos pretenden ocluir el sentido contenedor dentro de una estructura social compleja y las responsabilidades que se le otorga a la mujer como responsable de la “felicidad” de su familia y de las tareas del Estado.

### **A modo de cierre**

En cuatro de los cinco programas sociales examinados, relacionadas con las situaciones de pobreza, se notó un importante “peso” de la mujer. La mayoría de ellos (PJJHD, Argentina Trabaja, AUH y Programas Familias), forman parte de los denominados PTCI, que tal como se mencionó anteriormente, las crisis (económicas e institucionales) de la década del ‘90 promovieron el surgimiento de nuevas modalidades de política social y de nuevos sujetos de intervención para dichas políticas. Los PTCI fueron promovidos tanto por el Banco Interamericano de Desarrollo como por el Banco Mundial, colocando el foco de la atención en la mujer como “agente de cuidado” y como reaseguro de la reproducción de la fuerza de trabajo. Por otro lado, se encuentran los programas sociales que, desde sus objetivos, no están destinados específicamente a las mujeres pero, en la práctica, cuentan con mayor cantidad dado que éstas se inscriben de “modo voluntario”.

Esta “feminización” de las políticas sociales obedece por un lado, a las modificaciones en la estructura social, y por otro lado, al lugar que se le adjudica a la mujer en la planificación de las mismas, circunstancias que obedecen a la división social y sexual del trabajo. Si nos aproximamos al rol asignado socialmente a la mujer, encontramos un panorama complejo y de refuerzo de las lógicas de dominación.

Goren (2011) retomando diversos autores (Bradshaw, 2008; Molyneux, 2006; Chant, 2010; Llovet, 2006) reflexiona sobre la posición del Banco Mundial respecto a los PTCI de aliviar la pobreza a corto plazo y dar investimentos en capital humano que permitan crecimientos económicos a largo plazo; mientras las mujeres resultan depositarias de responsabilidades y obligaciones por sobre los derechos. De esta manera, se entrelazan la cuestión de ciudadanía con dimensiones morales que regulan sus comportamientos, consolidando el lugar de la mujer como responsable del bienestar de sus hijos.



La cuestión familiar atada a la mujer, la idea de mujer-madre-familia se mantiene intacta desde al menos principios del Siglo XX en relación a las políticas sociales, y ello en relación a asegurar la reproducción. Lobato afirma que:

Una imagen, mujer-madre-familia-nación comenzó a tejerse y ella adquirió un fuerte poder simbólico en los años posteriores [refiere a la década del 30]. Desde fines del siglo pasado el Estado Nacional colocaba la ‘cuestión familiar’ (asociada a la palabra mujer) en un plano privilegiado en tanto y en cuanto en la definición de la ciudadanía confluían la familia y la nación en una suerte de amor político que permitía generar ‘la idea de comunidad nacional’ (...) la familia era una de las instituciones de la sociedad civil y tanto dentro como fuera de ella las mujeres tenían una participación activa, importante, clave en los procesos nacionales. Las mujeres reproducían colectividades y grupos étnicos, estaban involucradas en la reproducción ideológica como transmisoras de cultura y participaban como tales en los conflictos políticos y económicos” (Lobato, 1997: 46).

Pero ahora a ello se le agregan algunos grados de “sofisticación”: debe ser solidaria, debe dar cuenta de sus “instintos maternales”, debe atender los espacios comunitarios. De esta manera, en los programas analizados, las condicionalidades resultan atadas, por parte de las mujeres, a tareas comunitarias y asistenciales, las denominadas como “típicamente femeninas”. Es decir, son formas de las políticas que promueven la instalación de la mujer en la esfera privada, en detrimento de su participación en otros ámbitos (Pautassi, 2009), consolidándose la identidad de beneficiaria y asistida.

El modelo de mujer desde la perspectiva del Estado, “la asociación familia-mujer, y mujer-madre fue generando un consenso alrededor de la idea de que el Estado debía garantizar condiciones materiales y morales óptimas para que todas las mujeres pudieran ser madres” (Lobato, 1997: 47), cuidadoras de los hijos primero y de los ancianos luego y —esencialmente— productoras y reproductoras del hogar.

Las políticas sociales destinadas a paliar la pobreza referida a la *mujer* están inmersas en distintos planos, el de la política, el del trabajo, el de la reproducción cotidiana y generacional. Y ello significa la configuración de un modelo de mujer desde el Estado, gracias a su poder de clasificación desde el diseño e implementación de políticas.

En el marco de lo expuesto hasta aquí nos permite observar que ser mujer “sujeto de un programa social” implica cierto tipo de “etiquetamiento” e imágenes que “estipulan” y “crean” algunas de las políticas sociales (Scribano, 2008).

No es una información menor que la instauración desapercibida de roles o currículum “ocultos”, para las mujeres en las programaciones oficiales apunten al “sostenimiento” de la malla social destruida por las políticas económicas. La otra cara (solidaria y como anverso funcional) del despojo es la presión para que las mujeres se auto-responsabilicen y culpabilicen no solamente de ser pobres sino de ser mujeres.

De este modo la mujer va cargando con tareas y responsabilidades hacia adentro debiendo asegurar el bienestar de los integrantes, y hacia afuera del hogar mostrándose solidaria y participante en la comunidad, construyéndose un sujeto capaz de asegurar la “felicidad” de su entorno.

En síntesis, *ante las crisis deberás ser madre protectora y buena ciudadana asistida o no serás nada*, cae como una máxima sobre las mujeres que viven en condiciones de expropiación excedentaria de los programas sociales.

## Bibliografía

- ACASO, M. y NUERE, S. (2005) “El currículum oculto visual: aprender a obedecer a través de la imagen”. En *Arte, Individuo y Sociedad*. Volumen 17. Madrid. Universidad Complutense. pp 205-218.
- ANSES (2012) “La asignación universal por hijo para protección social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos”. Bs As. Observatorio de la Seguridad Social. Administración Nacional de Seguridad Social. Disponible en: <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/OBS%20-%20000265%20-%20AUH%20en%20Perspectiva.pdf>. Consultado el 3/02/2014
- ANSES (2013) “Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Decreto 1602/09”. Boletín cuatrimestral. I Cuatrimestre 2013. Bs As. Observatorio de la Seguridad Social. Administración Nacional de Seguridad Social. Disponible en: <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/PPT%20-%20AUH%20I%20C%202013%20F.pdf>. Consultado el 3/02/2014
- PAES-SOUSA, R.; REGAGLIA, F y STAMPINI, M. (2013) “Condiciones para el éxito de la puesta en práctica de programas de transferencias monetarias

- condicionadas: lecciones de América Latina y el Caribe para Asia”. Resumen de Políticas 192. Disponible en: <http://www.iadb.org> Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38307643>. Fecha de consulta: 29/01/2014
- BUSTOS, J. y VILLAFañE, S. (2011) “Asignación universal por hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo”. Documento 7. Bs. As. Dirección de estudios y coordinación macroeconómica. SSPTyEL. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en [http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe\\_10\\_07.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_10_07.pdf) Fecha de consulta: 9/04/2013.
- CAMPOS, L.; FAUR, E y PAUTASSI, L. (2007) “Programa Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la practica asistencial”. Bs. As. CELS.
- CENA, R. (2013) “Políticas Sociales desde un abordaje combinado: el caso de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social”. En XI Congreso Nacional de Ciencia Política. La política en movimiento. Estados, Democracias y Diversidades Regionales. Entre Ríos.
- CEPAL (2013) Informe “Los bonos en la mira aporte y carga para las mujeres”. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG). Disponible en [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/49307/2012-1042\\_OIG-WEB.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/49307/2012-1042_OIG-WEB.pdf) Fecha de consulta: marzo 2013
- DANANI, C. (2004). “El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social”. En Danani, Claudia (Comp.) *Política social y economía social*. Bs. As. Ed. Altamira. Universidad Nacional de General Sarmiento- Fundación OSDE.
- DE SENA, A. (2011) “Promoción de Microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, Focalización o Masividad?, una discusión no acabada”. En *Revista Pensamiento Plural*. Año 4 No 8, pp 36-66.
- DÍAZ LANGOU, G.; POTENZA DAL MASSETO, F. y FORTEZ, P. (2010) “Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión”. Documento Número 45. Junio 2010. CIPPEC. Buenos Aires.
- DINATALE, M. (2004) “El festival de la pobreza. El uso político de planes sociales en la Argentina”. Ed. La Crujia. Buenos Aires, Argentina
- 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/>

- DURAND, T. (2000) “Flexibilizando cuerpos: (in)equidad de género en trabajo y salud”. En *Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales*. Bs. As. Programa Regional de Becas CLACSO.
- FERNÁNDEZ, J. P. (2012) “La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo ‘Argentina Trabaja’ en ámbitos subnacionales”. Documento Número 96. Bs. As. CIPPEC.
- FERNÁNDEZ, C. (2013) “Anuncio de aumentos en asignaciones y medidas para ampliar la protección social: palabras de la Presidenta de la Nación”. Discurso de la Señora Presidente de la Nación en la Casa Rosada. Presidencia de la Nación. Disponible en: <http://www.casariosada.gov.ar/discursos/26491-anuncio-de-aumentos-en-asignaciones-y-medidas-para-ampliar-la-proteccion-social-palabras-de-la-presidenta-d>
- Fecha de consulta: 03/02/14
- GOREN, N. (2001) “Una aproximación a un programa de empleo: el caso del Programa Servicios Comunitarios”. En *Revista Sociologías*. Año 3. No 5, pp. 190-213.
- \_\_\_\_\_ (2011) “La Asignación Universal por Hijo. ¿Conquista de nuevos derechos? ¿Viejas o nuevas identidades femeninas?”. Ponencia presentada en X Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. Bs As.
- HALPERIN WEISBURD, L., et.al. (2008) “Políticas sociales en la Argentina: entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo”. Cuaderno del CEPED N° 10. Bs. As. Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- HEILBORN, M. L. (1991) “Género e condição feminina: uma abordagem antropológica”. En *Mulher e políticas públicas*. Rio de Janeiro. IBAM/UNICEF.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN (2006). “Lineamientos de Políticas Sociales”. Documento Institucional. Bs As.
- \_\_\_\_\_ (2005). “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra”. Documento Institucional. Cuaderno 2. Bs As.
- LOBATO, M. Z. (1997). “El Estado en los años treinta y el avance desigual de los derechos y la ciudadanía”. En *Estudios Sociales, Revista universitaria semestral*. Año VII, N°12. pp. 41-58.
- LO VUOLO, R.; BARBEITO, A.; PAUTASSI, L. y RODRÍGUEZ, C. (1999): *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Colección Políticas Públicas. Madrid. Buenos Aires. Ciepp / Miño y Dávila Editores.
- MURILLO ESTEPA, P. (2004) *Diccionario Enciclopédico de Didáctica*. España. Archidona. Aljibe, S.L. 669.

PAUTASSI, L. (2003) “Inseguridad laboral y subordinación de género en Argentina”. En Laura Golbert (Coor.) *Ateneo de Políticas Sociales*. Bs. As. Organizado por la Secretaría de Desarrollo Social Centro de documentación en políticas sociales documentos/ 30.

\_\_\_\_\_ (2009) “Programas de transferencias condicionadas de ingresos ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina”. Ponencia presentada al Seminario Regional “Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas”. CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en [http://www.redligare.org/IMG/pdf/programas\\_transferencias\\_condicionadas\\_ingresosi.pdf](http://www.redligare.org/IMG/pdf/programas_transferencias_condicionadas_ingresosi.pdf) Fecha de consulta: 20/01/2014

\_\_\_\_\_ (2007) “Programa Familias por la Inclusión Social. Entre el Discurso de Derechos y la Práctica Asistencial”. 1º edición. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS. Colección Investigación y Análisis N°4. Buenos Aires, Argentina.

PAUTASSI, ARCIDIÁCONO, STRASCHNOY (2013) “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”. Serie Políticas Sociales. No 184. CEPAL-UNICEF. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/50550/ProteccionsocialdelaArgentina.pdf>. Fecha de consulta: 30/01/2014

Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular. Tomo I, (2010). Ministerio de Desarrollo Social. Buenos Aires, Argentina.

REPETTO, F y DALMASSETO, F (2011) “Protección Social en la Argentina” Publicación del Seminario: Diálogos de protección social. La protección social en argentina en perspectiva latinoamericana: retos de inclusión e integralidad, organizado por CIPPEC, CEPAL, Fundación Tzedaká y Universidad de San Andrés.- ROCA, E; SCHACHTEL, L; BERHO, F; LANGIERI, M. (2005) “Resultados de la segunda evaluación del Programa Jefes de hogar e inserción laboral de los beneficiarios en empleos registrados” Ponencia presentada en VII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. Bs As.

ROSAS, M. (2007) “Trabajo Infantil y Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas en la Argentina”. Ponencia presentada en el Encuentro Latinoamericano Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y su Impacto en la Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil desde un Enfoque de Derechos. PNUD, UNICEF, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Urbanos de Costa Rica y la OIT. San José. Costa Rica.

- SACRISTÁN, J. (1991) *El currículum: una reflexión sobre la práctica*. Madrid. Ediciones Morata.
- SCRIBANO, A. (2008) “Llueve sobre mojado: pobreza y expulsión social”. En Bertolotto, M. y Lastra: (comp.) *Políticas Públicas y Pobreza. En el escenario post 2002*. Bs. As. Carrera de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Económicas. UBA.
- SANTOS, M. (2001) “Currículum oculto y aprendizaje en valores”. En *INE Temas* Publicación del Instituto de Estudios Transnacionales de Córdoba. Año VIII. No 21. pp. 4-9.
- SOJO, A. (2003) “Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe”. En *Revista de la CEPAL* No 80. pp. 121-140.
- \_\_\_\_\_ (2007) “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”. En *Revista de la CEPAL* No 91. pp. 111-131.
- \_\_\_\_\_ (1990) “Naturaleza y selectividad de la política social”. En *Revista de la CEPAL. No 41*.
- WAINERMAN, C. H. (2000) “División del trabajo en familias de dos proveedores: relato desde ambos géneros y dos generaciones”. En *Estudios Demográficos y Urbanos*. No 43. pp. 149-184.

## Políticas sociales, una mirada desde los '90 hasta la Argentina actual

Andrea Dettano<sup>1</sup>

### Algunos condicionantes socio-económicos

Luego de la segunda posguerra, desde el primer gobierno peronista, en Argentina se fue ampliando la red de servicios de bienestar, se extendió el sistema previsional, se desarrollaron los programas de salud denominados obras sociales, se expandió la política habitacional y creció la infraestructura pública en salud y educación (Isuani, 2009). En contraposición con lo que pasará desde los años '70, el Estado tuvo fuerte injerencia en los procesos económicos y en las políticas de producción, empleo y distribución.

Hasta el año 1974, cuando finaliza el último gobierno de Perón, el nivel de remuneración de los salarios industriales era significativamente alto. A partir del año '76 el descenso es notorio<sup>2</sup>, acompañado de lo que Acuña, Kessler y Repetto (2002) denominan "la caída del modelo de centralidad estatal". La caída de los salarios se fue profundizando hasta la finalización del gobierno radical, a finales de los '80, con lo cual puede decirse que durante el periodo 1976-1989 en la Argentina se dio un proceso de fuerte crecimiento de la desigualdad de ingresos. Esto se ilustra observando la distribución del ingreso familiar per cápita, donde los dos quintiles más bajos de la población sufrieron reducciones de sus ingresos de un punto mientras que el quintil más alto aumentó en casi 5 puntos (Acuña, Kessler, Repetto, 2002). La tendencia se mantuvo hasta finales de los '90.

En el país, las transformaciones que se concretan a partir del año 1989<sup>3</sup> se llevaron adelante bajo un andamiaje legal conocido como "Reforma del Estado".

---

1 Licenciada en Sociología UBA, Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria CONICET-CICLOP. CIES) andreadettano@gmail.com

2 En estricta conexión con las políticas implementadas por el gobierno del Proceso de Reorganización Nacional, que asumió la junta militar en el año 1976.

3 En el Año 1989 finaliza el gobierno del presidente Raúl Alfonsín de forma anticipada en medio de un proceso hiperinflacionario y comienza el de Carlos Menem.

Las mismas se ejecutaron por medio de decreto presidencial (sin deliberación legislativa), permitiendo promulgar la privatización de empresas estatales, la capitalización de créditos por parte de los acreedores del Estado, el despido de trabajadores como consecuencia, la ejecución de los contratos de todo ente en que el Estado Nacional tuviera participación total o mayoritaria y la desregulación de las compañías privadas. La apertura de la economía y las políticas económicas se orientaron a conseguir la estabilidad de las cuentas externas. De este modo en 1991 Argentina impulsó un sistema de paridad cambiaria con el dólar, conocido como el Plan de Convertibilidad (Halperin; Vinocur, 2004).

Ahora bien, los años '90 presentan ciertas características que acentúan el crecimiento de la desigualdad antes citado. Acuña, Kessler y Repetto (2002) describen algunos rasgos principales de la década. Entre estos podemos nombrar el creciente nivel de pobreza que alcanzó un 30%, disparidad en la distribución del ingreso, que se acentúa por regiones donde el ingreso per cápita en las jurisdicciones más ricas son 4.1 veces superiores a las más pobres. Otro rasgo es el elevado nivel de desempleo, que a fines de la década llega al 18%. A la par se profundiza la informalidad laboral llegando al 40% de los empleados en relación de dependencia. También se presenta una alta tasa de escolarización que se reduce en la enseñanza media y varía en calidad educativa según los ingresos del hogar. Por último se observa una amplia cobertura en salud básica aunque presenta variaciones en la calidad de servicio.

Un factor que debe atenderse especialmente es el comportamiento del mercado laboral, debido a que sus variaciones contribuyen a la erosión del componente *trabajo* como mecanismo inclusivo y cohesionador. Desde el año 1992 el desempleo aumenta crecientemente, llegando al pico en el año 1995. Pese al aumento del mismo es importante, a la vez, considerar las variaciones en las características del empleo existente. Esto significa que si bien el desempleo es un rasgo alarmante por las dimensiones que asume en la década —casi dos millones de personas—, la precarización, la caída de los salarios, la subocupación, entre otros, son las características sobresalientes del mercado laboral del mismo periodo. Las medidas llevadas adelante y sus consecuencias pueden sintetizarse del siguiente modo: “La privatización reduce la presencia estatal en la producción de bienes y servicios y la capacidad de generar o mantener puestos de trabajo en el sector público, la desregulación limita la capacidad estatal para intervenir en la economía y la flexibilidad laboral ataca el poder de los sindicatos y la rigidez del keynesianismo para los desplazamientos al interior y hacia el exterior del mercado laboral” (Nieto Michel, Isuani, 2002:6). De este modo, una característica particular de la década



es la separación entre el nivel de empleo y el nivel de actividad (Acuña, Kessler y Repetto, 2002). En el primer período menemista (hasta 1995) el desempleo llegó hasta el 18%, mientras que independientemente el PBI creció hasta un 25%. A finales de la década la situación distributiva es peor que la de 20 años atrás con la añadidura de que, este modelo de economía abierta no parece tener capacidad de transformar significativamente la situación distributiva por la vía de un aumento en los ingresos reales y el nivel de empleo.

Entre 1998 y 2002, el escenario económico continuó en declive llegando a la delicada situación de fines de 2001. Se pueden enumerar el déficit fiscal y externo como factores que imposibilitaban el cumplimiento de los compromisos financieros internacionales, 4,5 millones de personas enfrentaban el desempleo y las diversas formas de precariedad laboral, así como la disminución de la liquidez monetaria, que restringió las actividades que se manejaban con pagos en efectivo. Todo esto se vio reflejado en un aumento de la cantidad de hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza: se estima que hacia fines de 2002 existían 15 millones de habitantes en esa situación, representando el 42 % de hogares pobres en las áreas urbanas. Una situación particularmente preocupante presenta el grupo de jóvenes y niños menores de 18 años, entre los cuales casi tres de cada cuatro se encontraban sumidos en la pobreza a partir de 2002 (Halperin; Vinocur, 2004).

Ya contextualizada, a grandes rasgos, la situación Argentina, a continuación se hará un recorrido teórico por ciertas nociones que colaboran con los objetivos del presente. La definición de los regímenes de bienestar, la ciudadanía y las políticas sociales, son un bastión necesario para poder analizar la actualidad y el rumbo de los programas sociales.

### **Estado de Bienestar, Ciudadanía y Políticas Sociales**

Una buena manera de comenzar este apartado podría ser retomando algunas características del denominado Estado de Bienestar. Éste tiene sus primeros rasgos a principios del siglo XX de la mano del canciller alemán Otto Von Bismarck y estuvo vinculado con el otorgamiento de modo no discriminatorio del seguro social, rompiendo con las instituciones de beneficencia. El seguro social se basaba en la aplicación automática de un beneficio ante un daño como el desempleo, accidente de trabajo, vejez, enfermedades. Su carácter no discriminatorio reside en que la percepción del beneficio se encuentra ligada a la condición de ciudadano, asalariado y contribuyente y no a la condición de pobreza. El surgimiento y consolidación

del Estado de Bienestar se debe especialmente a dos determinantes. Por un lado, el desenvolvimiento de la denominada “cuestión social” (Rosanvallon, 1995) en tanto serie de conflictos que inician con el desarrollo del movimiento obrero como actor social. Por otro lado, fue una herramienta para la competencia política en un contexto de fuerte democratización y extensión del sufragio. Estas características marcan las diferencias entre el Estado de Bienestar y las políticas Keynesianas. El primero responde a determinantes políticos y sociales, mientras que las segundas son el resultado de la gran depresión de 1929, por lo que se constituyen como una respuesta al liberalismo económico. “La necesidad de regularizar el ciclo económico y evitar así fluctuaciones dramáticas en el proceso de acumulación de capital fue la causa del nacimiento del Estado Keynesiano” (Isuani, 1991:6). Estos últimos son utilizados anti cíclicamente mientras que los primeros constituyen la instauración de derechos jurídicamente garantizados.

La diferenciación de estos dos elementos es importante, ya que constituyen una línea desde la cual observar las políticas sociales implementadas en Argentina en las últimas décadas. Éstas pueden ser observadas entonces desde un intento de fomentar un proceso de democratización de derechos o como la necesidad de “suavizar” el ciclo económico. Ambos procesos responden a lógicas diferentes y por ende las políticas a las que den lugar tendrán características y alcances bien diferentes. Es innegable de todos modos que el fortalecimiento del Estado de Bienestar aumenta en una etapa de crecimiento económico.

En la diferenciación entre Estado Keynesiano y de Bienestar se pueden agregar algunas ideas en el intento de pensar otros conceptos, como el de “inclusión”<sup>4</sup>. Las políticas sociales de las últimas décadas contienen ese objetivo en sus oraciones, pero si hacemos un análisis detallado se ve que las mismas tienen medidas que en la práctica, uno de sus efectos más concretos es potenciar el efecto multiplicador del consumo<sup>5</sup>. Esto merece repensar la inclusión, que constituiría la misma, no sólo el “qué” sino también el “cómo”.

---

4 Si bien es un concepto que requiere un desarrollo en profundidad, en el presente sólo es considerado como un elemento de alta mención desde los diversos organismos de diseño e implementación de políticas sociales.

5 El efecto que tienen los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en el consumo están siendo estudiados y analizados en algunos ámbitos, tales como el GEPSE-CIES que trabaja las vinculaciones entre consumo y políticas sociales, e incluso en artículos de este mismo libro. El BCRA dice al respecto “...en un contexto de subas salariales e incremento de las transferencias gubernamentales, incluyendo la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). Las familias incrementaron su consumo, beneficiadas también por mayores posibilidades de financiamiento”. Boletín de Estabilidad Financiera del BCRA, Segundo Semestre de 2010, pág. 34 [en línea]. [consulta: 20/04/13]<<http://www.bcra.gov.ar/pdfs/polmon/bef0210e.pdf>>

Ahora bien, para avanzar se verá, en primer lugar, qué se entiende por política social, cuál es su contexto de desenvolvimiento y qué vinculación tiene con el concepto de ciudadanía.

Fleury Teixeira rescata en su trabajo el origen de la política social como resultado de una contradicción, sosteniendo que "...la política social, sería la resultante posible y necesaria de las relaciones que históricamente se establecieron en el desarrollo de las contradicciones entre capital y trabajo, mediadas por la intervención del Estado..." (1997: 52). Estos conflictos los dirime el Estado a través de dichas políticas. Si bien posee el monopolio de la violencia física legítima, también encuentra su fundamento y legitimidad en la ciudadanía, siendo su función primordial la protección de la igualdad formal ciudadana. De este modo "el capitalismo tiene necesidad de crear al ciudadano en la medida en que él es el correspondiente jurídico y político del trabajador libre, capaz de vender su fuerza de trabajo; la ciudadanía es la abstracción necesaria a la constitución, fundamento y legitimidad del poder político" (Fleury Teixeira, 1997: 53).

Si bien la autora define la ciudadanía como un elemento del sistema de producción capitalista que articula la dominación burguesa, también sostiene que la misma representa un avance en la lucha de las clases oprimidas en condiciones previas, donde siervos y esclavos se encontraba completamente excluidos de la comunidad política.

Otro aspecto de suma importancia al intentar definir las políticas sociales, luego de hacerlo desde su origen —en tanto resultado de una contradicción—, es definir las desde sus funciones, y en esta línea el aspecto fundamental es el de la reproducción de la fuerza de trabajo. En este sentido, el Estado brinda condiciones jurídicas básicas para la proletarianización de la población. Cabría preguntarse en este punto respecto a la funcionalidad, a la reproducción de la pobreza y la falta de calificación que trae implicada para el ingreso de determinados sectores al mercado de trabajo permitiéndoles su desarrollo como proceso circular. De forma que un mercado que expulsa o absorbe parcialmente, generando procesos de exclusión, deviene en la exclusiva formación de un porcentaje de una generación que sí será absorbido.

Grassi (2008) nos introduce a un planteo que también pone en foco la idea de ciudadanía con los derechos sociales y resalta nuevamente una contradicción. Ésta reside en la idea de igualdad que propone la ciudadanía en contraste con la manera en que los derechos sociales se constituyen, siendo originados por una desigualdad estructural que las relaciones capitalistas de producción instauran. Los derechos sociales son la materia necesaria para la reproducción social de los

trabajadores, son las conquistas que el trabajo obtuvo por encima del capital "...son límites políticos al desigual poder que impone aquella relación que es estructurante (si se quiere, condición *sine qua non*) del capitalismo. Se trata de fórmulas de compromiso que permiten la reproducción..." (Grassi, 2008: 39). A la vez, el conjunto de derechos sociales conforman las intervenciones específicas sin las cuales la "auto-valía" del trabajador no sería suficiente para lograr su reproducción. La auto-valía es para la autora un punto de referencia histórico basado en la obligación de trabajar como disciplina y deber moral. De esta forma todo sujeto tiene que vivir de su trabajo, dependiendo para su reproducción del mercado de trabajo.

Ahora bien, la idea de ciudadanía desde una perspectiva liberal-económico indica que los sujetos son agentes que evalúan las ofertas comportándose en el mercado en pos de sus intereses. Desde ahí, si los bienes y servicios están disponibles en el mercado para los sujetos "auto-válidos" las protecciones e intervenciones estatales carecerían de propósito. Podría decirse entonces que en esta idea reside el planteo de la focalización de la protección social. La misma será retomada más adelante siendo menester para pensar las políticas sociales en Argentina. La focalización actuaría en esta línea como la asistencia que se brinda a aquellos sujetos cuya auto-valía es endeble.

En esta línea colabora un autor brasileño cuando intenta pensar la manera de abordar una problemática y cómo esto conlleva un tratamiento metodológico específico, el uso de ciertas categorías y su vinculación. De este modo, sobre un análisis crítico o materialista, dice el autor: "Metodológicamente, el análisis de la política social implica la consideración del movimiento del capital, y al mismo tiempo de los movimientos sociales concretos que lo obligan a cuidar de la salud, de la duración de la vida del trabajador, de su reproducción inmediata y a largo plazo" (Faleiros, 2004:43). Es por esto que si se hace un análisis crítico o materialista debe trascenderse la visión de un sujeto débilmente auto-válido, necesitado de intervenciones estatales elementales para su reproducción, y acentuar la mirada en aquellos indicadores que dejan al descubierto las crecientes desigualdades, como son la tasa de desempleo o la distribución del ingreso.

Pensar la política social como la gestión estatal de la reproducción de la fuerza de trabajo permitiendo avances o retrocesos por parte del capital empleador, o generando alguna respuesta para aquella que no se encuentra empleada, también abre el planteo acerca de qué sensibilidades construye; estableciendo un estereotipo de sujeto que se encuentra empleado y puede de esta forma obtener en el

mercado los satisfactores necesarios para su reproducción. Aquel que no pueda lograr su reproducción vendiendo su fuerza de trabajo al mercado no entra en los parámetros del *sujeto auto-válido* y deberá ser *asistido* para lograr ser *incluido*. Este planteo de compra-venta, en primer lugar, de la propia fuerza de trabajo, y, en segundo lugar, de aquello necesario para la vida, tiene una raigambre liberal y construye sensibilidades dependiendo de los posicionamientos en los diversos lugares de producción, reproducción y consumo.

El Estado capitalista es un elemento complejo, que no sólo no entorpece el funcionamiento del mercado, sino que contribuyó desde su origen satisfaciendo las necesidades de la población urbana y asalariada y subsidiando así la reproducción de capitales. En todo caso desafía los principios liberales que aseguran la capacidad del mercado como asignador de recursos de subsistencia para todas las personas. Las políticas sociales constituyen así la demostración de la imposibilidad de que la totalidad de la población se auto-abastezca por la vía del mercado de trabajo formal.

Desde otra perspectiva, las políticas sociales son a la vez “el conjunto de medidas e instituciones que tienen por objeto el bienestar y los servicios sociales” (...) remiten al ámbito de lo estatal ya que se articulan en éste y constituyen la sustancia del Estado de Bienestar, consolidado en la posguerra” (Laurell, 2004: 235). La autora citada nos introduce en un planteo que retoma de teóricos como Esping Andersen, quien construye una diferenciación entre los diferentes regímenes de bienestar. Dicho planteo apunta a remarcar cómo la política social surge de la articulación Estado-mercado “...a partir de la articulación específica entre lo público y lo privado, entre Estado y mercado, entre derechos sociales y beneficios condicionados a la prestación o ‘mérito’, es posible distinguir, dentro de lo que genéricamente se ha denominado el Estado de Bienestar capitalista, varias formas de este Estado que se corresponden con políticas sociales con contenidos y efectos sociales diversos” (Laurell, 2004:235).

En tal sentido los diversos regímenes de bienestar se diferencian por el grado en que los bienes sociales se encuentran o no bajo la lógica de mercado. El Estado de bienestar liberal que Esping Andersen describe es el antecedente de las formas neoliberales de estructuración de políticas sociales, que implican que los bienes sociales se encuentren fuera de la órbita de lo público. “La noción liberal es (...) que el disfrute del beneficio debe corresponder a una prestación: el desempeño del trabajo o su pago. En esta concepción solo es legítimo que el Estado garantice un nivel mínimo de bienestar y, en principio, únicamente a los comprobadamente indigentes” (Laurell, 2004:237).

De esta forma se verá la manera en que en la Argentina se pensaron y llevaron adelante las políticas sociales<sup>6</sup> cobrando la forma de Transferencias Monetarias Condicionadas, basando su armado en la idea de que el disfrute de un beneficio no se vincula con la idea de membresía en una sociedad sino con la contraprestación de un servicio. La protección social sólo se alcanza entonces como resultado de una prestación laboral, dando como resultado un acceso desigual a los bienes sociales.

A los fines del presente y haciendo un nexo con las características del régimen de bienestar liberal, veremos cómo los argumentos neoliberales van penetrando en prácticas sociales y estatales, delineando algunas características de América Latina en particular. La crisis económica mundial de finales de los '70 y principios de los '80, abre el acceso a determinadas explicaciones sobre la crisis que terminan delineando cursos de acción futuros para evitar recaer en procesos similares. Las explicaciones se basan en el postulado de que el mercado es el más apropiado asignador de recursos para la satisfacción de todos los individuos. La contracara es que el Estado se convierte en un mal administrador, con lo cual el intervencionismo debe caer en desuso por sus rasgos anti productivos e ineficientes. El intervencionismo estatal es construido ideológicamente como propulsor de males que conducen inevitablemente a la crisis, ya que desincentiva la inversión de capital, la voluntad de trabajo de las personas y una dependencia del Estado por parte de los sectores empobrecidos (Laurell, 2004).

Las alternativas a la crisis quedan constituidas por el fortalecimiento del mercado, la activación de la competencia por medio de la desregulación del mercado de trabajo, así como la desarticulación del Estado en tanto agente económico. Para esto las privatizaciones y la reducción de las actividades ligadas al bienestar social, son el camino a seguir.

Ahora bien, los rasgos de la ideología neoliberal son descriptos en base a los lineamientos teóricos de dicho conjunto de preceptos, con un fuerte peso a nivel mundial. Debe aclararse que para hablar de neoliberalismo en Latinoamérica hay que realizar algunas salvedades. Laurell sostiene que un modelo Neoliberal en su aplicación, para ser considerado como tal, debe llevar adelante las siguientes acciones: "...el recorte del gasto social, la privatización, la focalización del gasto social público en programas selectivos contra la pobreza y la descentralización" (2004: 248). En los últimos 30 años pueden verse ensayos en países latinoamericanos donde se observan los rasgos fundamentales de dicho paquete de propues-

---

6 En el presente trabajo sólo se describen aquellas que se aplican desde los años '90 en adelante.

tas que avanzan en pos del retroceso estatal, permitiendo el avance del capital privado, así como la promoción de políticas que promueven una redistribución regresiva de la riqueza.

Lo más importante de dejar en claro para el caso de Latinoamérica es que ninguno de sus Estados Liberales son los modelos del bienestar capitalista que describe Esping Andersen, sino que más bien “pertenece, por las características de pobreza masiva en la sociedad, exacerbada por sus políticas, al mundo del capitalismo salvaje. En condiciones de pobreza mayoritaria, de subempleo y desempleo extenso y de salarios raquíuticos, el ‘bienestar privado’ comprado en el mercado o negociado en el contrato colectivo de empresa, no ofrece alternativa más que para una minoría” (Laurell, 2004: 255).

### **Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, Planes Sociales en la Argentina de los '90**

Como se ha nombrado en el apartado anterior, Argentina constituye un caso Latinoamericano de aplicación de un paquete de medidas neoliberales que delinearón una forma de política social específica. A fines de acotar la descripción de políticas sociales acorde al objetivo propuesto, se delinearán las características de los Programas de Transferencia Monetarias Condicionadas (PTMC) que se implementan en Argentina desde los años '90. En dicha década comienzan a implementarse en muchos países de América Latina y en el 2010 ya se aplican en 18 países. Estos son una variante de programas sociales, que consisten en el otorgamiento de un subsidio monetario no remunerativo con contraprestaciones relacionadas con la inversión en capital humano: educación, nutrición y salud de niños/as y jóvenes —tratando de evitar la transferencia intergeneracional de la pobreza— o el entrenamiento ocupacional de adultos. Esta variante presenta el atractivo de que el cobro lo realiza directamente el destinatario, eliminando las intermediaciones. Si bien los resultados de su aplicación son controversiales, tuvieron aceptación por su supuesta capacidad de reducir la pobreza y aumentar el capital humano debido a las condiciones de educación y capacitación que trae consigo el beneficio. Las discusiones centrales a partir de su aplicación se centran en la utilización de las condicionalidades como instrumento de política social, la focalización como modo de abordaje y el papel de las mujeres como beneficiarias de las transferencias y sujetos de las condicionalidades (Cecchini; Madariaga, 2011).

Varios aspectos se describirán a continuación: las poblaciones meta, los requisitos para el cobro y los tipos de inclusiones o exclusiones que conllevan, las

condicionalidades, los modos de cobro y los montos, así como el proceso de finalización de los beneficios. Para esta descripción se retoma un trabajo de la CEPAL que evalúa este tipo de programas en América Latina y el Caribe contemplando cada uno de estos aspectos y mostrando las diferencias que puede haber entre los distintos países en su aplicación.

En cuanto a la población meta, en general se apunta a familias en situación de pobreza o indigencia. En el caso argentino en particular, los primeros programas de este tipo —que serán descriptos a continuación— fueron “programas de empleo”, destinados a aquellos que estuvieran desempleados, como primer requisito, priorizándose para el cobro que tuvieran menores a cargo. Una característica del Plan Familias por la Inclusión Social en Argentina es que su población meta es un poco más amplia, por definición, que en programas de otros países, ya que los beneficiarios deben ser familias en “riesgo social”, esto es, que incluya también a jefes de familia mayores de 50 años o menores de 20, personas con enfermedades terminales, casos de violencia familiar o abuso sexual. En general los principales destinatarios son las unidades familiares pero en otros casos son adultos mayores discapacitados o jóvenes que gozan de una transferencia para la finalización de sus estudios. Un ejemplo de esto último lo representa en Argentina el programa Ciudadanía Porteña al implementar “Estudiar es trabajar”, un plan destinado a evitar la deserción escolar de los jóvenes.

Los requisitos para el cobro de estos programas ya fueron nombrados más arriba. Ahora bien, estos van conformando ciertas exclusiones en el goce del beneficio que en general corresponden a adultos en situación de pobreza e indigencia que no tienen menores a cargo y a inmigrantes extranjeros, aunque en algunos países sí poseen cobertura. En el caso argentino, por ejemplo, el sujeto inmigrante que posea un mínimo de tres años de residencia legal en el país puede acceder al beneficio, aunque quizá no se tenga en cuenta que los segmentos de inmigrantes más vulnerables no llegan a cumplir con dicho requisito. En esta línea, los errores por inclusión —consistentes en no otorgar beneficios a quienes no los requieren— en varios países son menores que aquellos errores por exclusión, referidos en dejar fuera del beneficio a personas que verdaderamente lo necesitan. La preocupación por no otorgar transferencias a quienes quizás no lo requieran de manera tan urgente, termina concentrando el trabajo de las unidades ejecutoras, sin evitar aquello mucho más importantes que son los errores por exclusión.

En cuanto al modo de percepción/cobro de la transferencia ésta puede ser de uso libre o predeterminado. El primer tipo consiste en una transferencia en efectivo que las familias o beneficiarios pueden decidir cómo utilizar. Esta modalidad



se basa en la concepción de que los que reciben la transferencia pueden utilizarla adecuadamente acorde a sus preferencias. El uso predeterminado, en cambio, puede ser de dos tipos: el primero es aquel que opera como un subsidio sobre algún bien o servicio básico. El segundo tipo conlleva el pre-condicionamiento de los consumos posibles con la transferencia adquirida, su funcionamiento tiene el objetivo de evitar que el dinero sea gastado en otros productos por fuera de los considerados de primera necesidad.

El Plan Ciudadanía Porteña de la Ciudad de Buenos Aires es de este tipo, a través de una tarjeta magnética con un monto fijo los beneficiarios pueden adquirir ciertos bienes en comercios autorizados por el programa. El monto de las transferencias puede determinarse de acuerdo a la composición familiar, esto es por cantidad de integrantes y edades de los mismos. Hay programas que poseen lo que se denomina una transferencia plana, ésta implica un monto independiente de la composición familiar y persigue asegurar determinados niveles de ingreso o consumo mínimos. Otro tipo lo constituyen aquellas transferencias cuyo monto se determina por características del beneficiario, como podría ser según el estadio educativo.

Otro aspecto a describir son las condicionalidades, como característica sobresaliente de las transferencias estudiadas. Las condicionalidades consisten en aquello que *se le pide a cambio al beneficiario* por recibir la prestación. En el trabajo de Cecchini y Madariaga (2011) se nombran tres justificaciones a la imposición de condicionalidades. La primera consiste en que los padres no invierten lo suficiente en el desarrollo de sus hijos, por lo que necesitan incentivos; la segunda es la necesidad de reforzar el ejercicio de derechos de educación y salud; y en la última, se argumenta que las condicionalidades aumentan el apoyo de aquellos que contribuyen con sus impuestos y donaciones para la realización de las prestaciones. Además de las justificaciones, hay una clasificación sobre los tipos de condicionalidades. Éstas pueden ser fuertes, moderadas y leves, y su gradación se vincula fuertemente con la rigurosidad en los mecanismos de monitoreo y control. Las fuertes son aquellas en que la condicionalidad es central en el programa, basándose en la concepción de que su cumplimiento puede modificar el comportamiento de los beneficiarios en pos de mejorar su desarrollo humano. Cada prestación se asocia a una condicionalidad y los mecanismos de monitoreo y control suelen ser rigurosos. Las moderadas, en general, hacen hincapié en que las condicionalidades se cumplan para mejorar la calidad de vida de los usuarios, pero el sistema de monitoreo no es tan rígido: la condicionalidad ocupa un lugar secundario. Por último, las leves se dan en contextos donde las intervenciones son

parte de un trabajo en conjunto entre las familias y profesionales del programa. Hay períodos de intervención donde se dan al mismo tiempo la percepción del beneficio y la práctica de acciones y trabajos que buscarían modificar/mejorar la forma de vida de los beneficiarios. Hay condicionalidades pero forman parte de un proceso de acciones conjuntas, con lo cual el monitoreo también forma parte de dicho proceso.

En cuanto a la finalización del cobro de la transferencia existen dos posibilidades. La primera es la finalización del programa: algunos presentan una duración acotada. Otro escenario posible es que el sujeto modifique su situación inicial, ingresando en el mercado de trabajo formal, por ejemplo. Cecchini y Madariaga (2011), en su evaluación sobre estos programas, hablan de la “graduación” de los mismos. Nombran dicha graduación como es entendida en el armado de los programas, remitiendo a la supresión de beneficios una vez alcanzadas ciertas condiciones mínimas. Además de recuperar el armado de programas bajo ese concepto, los autores sostienen que:

(...) la noción de graduación debería asociarse con la idea de un tránsito por distintas etapas que constituyen un continuo de intervenciones adecuadas a distintas situaciones de necesidades básicas, protección contra riesgos y ejercicio de derechos. Así, egresar de los PTC debería suponer que se ha logrado superar la pobreza e insertarse en otros instrumentos no contributivos o contributivos de protección social (Cecchini y Martínez, 2011 en Cecchini; Madariaga, 2011).

Lo último que podría decirse al respecto de los PTMC en cuanto a su evaluación, es que la aplicación de condicionalidades abre una serie de discusiones sumamente importantes. Una de ellas refiere a la cuestión de quiénes son “merecedores o no” del cobro de las transferencias en base a su cumplimiento, teniendo en cuenta que en muchos casos las familias más pobres son aquellas que presentan mayor cantidad de dificultades para el cumplimiento de las condicionalidades. Otro debate que no se detallará a continuación pero que merece desarrollo refiere a la imposición de condicionalidades a las prestaciones sociales. De este modo, se presenta un obstáculo al separar los efectos que producen, por un lado, las transferencias y, por otro, las condicionalidades (Cecchini; Madariaga, 2011).

Luego de este retrato de los PTMC de acuerdo a sus características y modo de funcionamiento, veremos cómo se van sucediendo en Argentina desde la década de los '90.

El primero a describir es el denominado “Plan Trabajar”. Éste tuvo tres versiones diferentes y se desarrolla en un contexto de flexibilización de la legislación laboral y de disminución de los costos laborales. Su inicio se encontró enmarcado en la ley 24.013 que habilita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS) el desarrollo de políticas de fomento del empleo y formación profesional de los trabajadores. Si bien hubo en la década otro gran número de programas similares —que ofrecían una muy escasa cobertura y disponían de pocos recursos—, éste es el más notorio, por la cantidad de beneficios que acordaba su aplicación y porque es objeto de negociación entre el Estado y el movimiento de desocupados (Movimiento Piquetero).

El primer Plan Trabajar se aplica en 1995, el Trabajar II se implementó entre 1997 y 1998 y el III entre 1998 y 1999. En sus distintas versiones perseguía brindar ocupación transitoria a desocupados en condiciones de pobreza que no recibieran prestaciones por seguro de desempleo o algún programa de empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS). Tenía como objetivo secundario obras de infraestructura social y asistencia comunitaria. La prestación incluía una ayuda no remunerativa mensual de 200 pesos, asistencia sanitaria y cobertura de riesgos (Golbert, 2004). El perfil del beneficiario de este plan se caracterizó por una mayoría de población masculina en situación de pobreza, cuya situación laboral previa era en el circuito informal, principalmente en la construcción; jóvenes sin experiencia laboral previa y participantes de otros programas anteriores de generación de empleo.

Los programas de empleo, consistentes en una transferencia monetaria, se financiaron en un principio con partidas del presupuesto nacional y luego por medio de créditos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En cuanto a las evaluaciones del programa, se comprende que la focalización se ajustó a la población objetivo. Por otro lado, se destaca la informalidad en los mecanismos de convocatoria así como una brecha considerable entre las necesidades de empleo y la capacidad del programa de generar puestos transitorios. Además, el objetivo de mejora de las posibilidades de inserción de los trabajadores en el mercado laboral no se cumplieron y esto por dos motivos. Por un lado, muchos de los proyectos no incluían capacitaciones y, por otro lado, cuando dichas capacitaciones existían no se ajustaron a la demanda potencial del sector privado. Otra observación que se desprende de la evaluación del programa es que el mismo se llevó adelante sin diagnósticos previos o análisis de viabilidad técnica o económica.

La segunda versión del plan, aplicada entre 1997 y 1998, persiguió mejorar los procedimientos de organización de las obras de infraestructura donde traba-

jarían los beneficiarios para lograr mayor eficiencia. La tercera versión mantiene los criterios de selección de los beneficiarios y los modos de contraprestación. Se financia en un 50% con fondos del BID y se articula con otros programas sociales.

Llegó a cubrir alrededor de 270.000 beneficiarios por año. Luego comienza a reducirse el número hacia fines de la década. En el año 2000 el número de beneficiarios llega a 86.000 (Golbert, 2004).

Es menester establecer la diferencia entre el Plan Trabajar en cualquiera de sus versiones y el Seguro de Desempleo, el cual está dirigido a los trabajadores formales de la economía. Aquel se define como una “política pasiva de empleo” destinada a proteger al trabajador en el paso de un empleo a otro.

Con la salida del ministro Domingo Cavallo del Ministerio de Economía la asignación de planes se redujo. Más tarde el gobierno de la Alianza<sup>7</sup> reduce el número de planes trabajar a la vez que instala el Plan de Emergencia Laboral (PEL), el cual se asignaba a consorcios productivos locales y en situaciones de autoempleo productivo, debiendo llevarse adelante por ONGs y municipios locales. El objetivo era brindar oportunidades de empleo transitorio ocupando puestos en proyectos de servicios con algún tipo de utilidad pública por un período de 3 a 6 meses. El monto otorgado era de 200 pesos para los consorcios productivos y de 160 para los segundos. Los beneficiarios debían tener al menos dos personas a su cargo, no estar percibiendo un seguro de desempleo y ningún otro programa social. Durante el año 2000 se incorporaron más de 190.900 beneficiarios (Golbert, 2004). El programa, a diferencia del trabajar III, no contó con asistencia financiera internacional. A la vez, este mismo gobierno intentó poner en marcha un plan denominado SOLIDARIDAD y que estaba inspirado en el PROGRESA<sup>8</sup> de México. El plan era un intento de combatir la exclusión social. Sería llevado a cabo por el recientemente creado Ministerio de Desarrollo Social, focalizando el otorgamiento a familias seleccionadas por Necesidades Básicas Insatisfechas

---

7 La Alianza fue una coalición política entre la Unión Cívica Radical y el Frente País Solidario que se consolidó en el año 1997 en Argentina. En el año 1999 la Alianza gana las elecciones y Fernando De la Rúa es nombrado presidente. A fines de 2001 se prohíbe el retiro de fondos del sistema bancario, el retiro quedó limitado a una pequeña suma semanal. Su mandato finaliza en 2001 con su renuncia en el medio de una fuerte agitación social bajo la consigna: “*Que se vayan todos*”.

8 PROGRESA es un programa social focalizado que persigue reducir la pobreza y romper con su reproducción intergeneracional por medio de transferencias de dinero ligadas al cumplimiento de matriculación escolar y controles de salud. Tiene lugar en México desde el año 1997 hasta el año 2002, cubriendo localidades rurales. En 2002 cambia su nombre por OPORTUNIDADES y alcanza a cubrir población de localidades urbanas.

(NBI). El objetivo no era el empleo, sino la nutrición, la salud y la educación. Finalmente no se ejecutó.

En abril del 2001 se conforma el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPPO) constituido por la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), organismos de derechos humanos, organizaciones productivas, diputados, dirigentes sindicales, empresarios y obispos. El FRENAPPO elaboró un proyecto que consistía en la creación de un seguro de empleo y formación de 380 pesos para jefes y jefas de hogar desocupados, una asignación universal por hijo de 60 pesos y una asignación de 150 pesos para los mayores de 65 años que no reciben ningún beneficio jubilatorio. Esta propuesta fue presentada en una consulta popular en diciembre del 2001 obteniendo más de un millón de firmas.

Luego de la caída del gobierno de De la Rúa, la presión y movilización popular exigían una respuesta a la situación del momento ejemplificable en la salida de la convertibilidad, el crecimiento de la población en situación de pobreza (40%) y las altas tasas de desempleo y subempleo. En este contexto el gobierno de Eduardo Duhalde anuncia en enero de 2002 la puesta en marcha de dos planes: el Plan de Emergencia Alimentaria y el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD). Para la aplicación del último, los fondos eran girados desde la Nación a las provincias, quienes los distribuirían por medio de los municipios y ONGs. Fue el plan más importante en cuanto a número de beneficiarios y presupuesto asignado desde el retorno de la democracia (Halperín; Vinocur, 2004). El objetivo consistía en garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social, por medio del cual el Estado garantiza que exista un ingreso en toda familia. Los destinatarios del PJJHD serían personas con hijos de hasta 18 años, que no tuvieran empleo. En contraprestación deberían vacunar y enviar a sus hijos al colegio. También el plan incluía la opción de capacitarse en alguna rama de producción. Si cumplían los requisitos antes nombrados se recibía la suma de 150 pesos mensuales. La contraprestación podía incluir la realización de trabajo comunitario, la finalización de estudios o alguna capacitación. El monto que recibían los beneficiarios era independiente de la cantidad de integrantes que compusieran el hogar. El carácter indiferenciado del monto tiene el efecto de que la incidencia del beneficio en el logro de los objetivos planteados por el programa es menor. Además, el PJJHD presentó una fecha tope de inscripción al mismo, de modo que personas que se encuentran en la misma situación no pueden gozar del mismo beneficio ya que la inscripción quedó limitada, alcanzando en septiembre de 2002 los 700.000 beneficiarios. El PJJHD llegó a los dos millones de beneficiarios.

El porcentaje de hogares que percibía el PJJHD cuyo ingreso no alcanzaba la consecución de la canasta básica llegó al 86%, mientras que el porcentaje de hogares pobres llegó al 98%. La aplicación del programa permitió que el 25% de los hogares beneficiarios superen la indigencia mientras que de los hogares pobres, solo el 3% superen dicha condición. El tamaño del hogar es central en el efecto del beneficio, ya que los hogares que logran modificar su condición son aquellos con menos cantidad de miembros.

En la evaluación del plan se destacan los siguientes lineamientos: el 54% de los beneficiarios eran menores de 34 años, existe una sobrerrepresentación femenina ya que el 64% del total de beneficiarios son mujeres, el nivel educativo es bajo o medio-bajo. Pese a que el 44% de los hogares no recibe ningún otro tipo de ayuda para su subsistencia ni accede a otros programas sociales (exceptuando el PJJHD) se identificó un número importante de familias que cuentan con una o más ayuda adicional para poder satisfacer sus necesidades básicas (Halperín; Vinocur, 2004).

El Plan Familias por la Inclusión Social persigue desde los lineamientos de su diseño la protección de familias en situación de vulnerabilidad y riesgo social. Su aplicación a partir de Octubre de 2004 por medio de un decreto (1506/04) del poder ejecutivo, se vincula con los beneficiarios del PJJHD, con dos o más hijos a cargo a fin de que fueran clasificados según su condición de “empleables e inempleables”. Aquellos considerados inempleables serían trasladados al Plan Familias. En este grupo, además de las personas mayores de 60 años, están incluidas las mujeres con responsabilidades familiares. Según datos del MTySS, la población objetivo serían las familias en situación de pobreza con hijos/as menores de 19 años. Ahora bien, la percepción del beneficio no depende de la situación en el mercado laboral, aunque sí del ingreso del hogar, que no debe superar el salario mínimo, vital y móvil. Si bien el beneficio es para la familia, la titularidad descansa en la mujer salvo que ésta no resida en el hogar. El monto del subsidio depende de la cantidad de hijos. Se cobra desde 155 y llega hasta 305 pesos. A diferencia del PJJHD, el monto se flexibiliza según la composición del hogar.

El objetivo es reforzar la estrategia de creación de capital humano y promover la inserción social de las familias, por medio del acceso a la oferta de servicios sociales en pos de lograr el pleno ejercicio de sus derechos. En esta línea, el plan presenta tres componentes principales: los ingresos no remunerativos, a fines de aliviar la situación de pobreza de las familias; la “promoción familiar y comunitaria local” para incluir a los beneficiarios en los diversos talleres y ofertas que promueven las capacitaciones laborales, finalización de estudios, desarrollo familiar,

entre otros. El tercer y último componente consiste en el mejoramiento de la comunicación y difusión del programa, así como en el fortalecimiento institucional para ampliar el conocimiento sobre su funcionamiento, atención al beneficiario y el seguimiento de los mismos, cumpliendo con los requerimientos de gestión técnica, administrativa y financiera (Halperin Weisburd, et al 2011).

En síntesis, las acciones que intenta promover el plan son: educación, salud, capacitación laboral y consolidación de redes comunitarias (MTEySS). A finales de 2007 el Plan Familias llegaba a 504.784 beneficiarios (Pautassi; Zibecchi, 2010).

Es pertinente resaltar que las mujeres cuidadoras entran en la categoría de inempleables y se convierten en las titulares del programa. De este modo se observa que su “permanencia en la inactividad puede asociarse con la dificultad para resolver la tensión entre trabajo remunerado y trabajo de cuidado no remunerado, en un contexto de carencia de políticas específicas para el cuidado infantil, más que a su condición de ser ‘inempleables’. Para ellas, el gobierno propone el Plan Familias” (Arcidiácono, 2011:14) El problema podría bien localizarse en la falta de oferta de programas de cuidado infantil, como pueden ser los jardines maternos. Debido a esta falencia en la oferta se produce una clasificación de las mujeres-madres-cuidadoras bajo la categoría de “inempleables”. La tensión acerca del trabajo de cuidado no remunerado no sólo no se resuelve sino que se complejiza ya que la transferencia se percibe durante el periodo de cuidado, dejando sin responder qué sucederá con esas mujeres finalizado dicho período.

### **Asignación Universal por Hijo y Ciudadanía Porteña: buscando las diferencias. Entre lo focalizado, lo universal y lo masivo**

Ahora bien, desde 2004 en la Argentina los procesos de acumulación y las políticas sociales han sufrido transformaciones. Al menos en la cuantía de beneficiarios y en sus nominaciones. Éstas poseen como característica su alcance masivo, persiguen entre sus objetivos la inclusión social y contienen en su encabezado la palabra *universal*.

Considerando las políticas sociales como los modos en que el Estado percibe, organiza y articula los distintos modos de resolución de la cuestión social, el presente trabajo revisa también las características de dos Programas actuales de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) que contienen dentro de sus objetivos la inclusión social, con lo cual se intentará ver las continuidades y rupturas en materia de políticas sociales.

El primer programa a analizar es el denominado “Ciudadanía Porteña”, creado por la Ley 1878 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Éste comenzó a funcionar en noviembre de 2005 y tiene por objetivo disminuir los niveles de desigualdad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El programa consiste en un subsidio mensual para aquellos hogares en situación de pobreza o indigencia<sup>9</sup>. El segundo programa a analizar es la “Asignación Universal por hijo” (AUH)<sup>10</sup>. Esta asignación fue creada por medio del decreto nro. 1602/09, del Poder Ejecutivo Nacional, y comenzó a regir a partir del primero de noviembre de 2009. Este programa tiene por objetivo que los/las niños/as y adolescentes menores de 18 años cuyos padres se encuentren desocupados, empleados informalmente o cobrando un salario por debajo del mínimo vital y móvil, mejoren sus condiciones de vida, salud y educación. Ambos programas tienen características similares, si bien la AUH es un programa nacional el cobro de una transferencia excluye el cobro de la otra y en ambos se prioriza a la mujer como beneficiaria del hogar.

Las características de ambos planes tienen puntos en común con los descritos con anterioridad que funcionan —y continúan— desde los años '90. Todos son Transferencias Monetarias Condicionadas y constituyen una invitación a pensar el concepto de lo universal, la focalización y la masividad en materia de políticas sociales.

¿Es posible hablar de universalidad? Las políticas descritas hasta el momento se encuentran dentro de las conceptualizaciones teóricas existentes bastante alejadas de cumplimentar los requisitos de universalidad. Para comenzar podemos decir que “...la universalidad en esencia plantea que el Estado debe garantizar de manera efectiva los derechos básicos, distribuyendo los recursos disponibles entre

---

9 El subsidio se entrega a través de una tarjeta magnética precargada y emitida por el Banco Ciudad que consiste en una suma promedio de \$788 pero puede llegar hasta los \$2190,50 dependiendo de la composición del hogar y de su situación de pobreza o indigencia determinada por el índice de vulnerabilidad construido por el programa. La transferencia debe ser utilizada para la adquisición de alimentos, productos de limpieza e higiene personal, útiles escolares y combustible para cocinar. Ésta sólo puede utilizarse en comercios adheridos y el cobro se encuentra condicionado al cumplimiento de obligaciones en educación y salud.

10 Los montos a cobrar actualmente son de 460 por hijo y 1500 por hijo discapacitado. Se cobra mensualmente el 80% de dicha suma a través de una tarjeta de débito y el 20% restante se acumula y se cobra una vez al año si se verificó el cumplimiento de los requisitos de asistencia escolar y controles médicos. La asignación se abona hasta un total de 5 años a uno de los padres. A partir de marzo de 2011 se operó una modificación, incluyendo a embarazadas. Éstas pueden cobrar la asignación desde la semana 12 de embarazo.



todos los ciudadanos, sin perjuicio de que recuperen por la vía tributaria directa, fondos provenientes de quienes tienen mayores ingresos” (De Sena, 2011:10). En este sentido, la idea de políticas universales refiere al acceso libre e igualitario de los bienes sociales por parte de los ciudadanos de una Nación. Quizá pueda entenderse mejor en contraste con el concepto de focalización si se piensa a la luz de los postulados neoliberales. Estos persiguen una correcta asignación de recursos. Lo correcto es, en dicho planteo, otorgar “ayudas” a los sectores más vulnerables. En paralelo con la direccionalidad de los recursos que se asignarían por medio de políticas sociales, se destraban procesos de mercantilización de recursos básicos como salud, educación y seguridad social. Son dos líneas de acción que constituyen una sola. La focalización es la asignación de recursos a aquellos que no pueden obtener los satisfactores básicos del mercado. Opera sobre el síntoma y no sobre las causas de la pobreza. El problema que presenta esta focalización es que resulta inadecuada en un contexto de desigualdad y pobreza extendida. La focalización puede ser efectiva cuando se trata, por ejemplo, de una cuestión a resolver en una franja etaria de la población, no cuando se trata de una problemática masiva y generalizada. Acciones focalizadas a problemáticas masivas no constituyen una solución sino que, además, producen efectos subjetivos que ninguna evaluación estima.

Podría agregarse que “la idea central refiere a la selectividad del gasto social, considerando que la concentración de los recursos aumenta la eficiencia de las transferencias destinadas a combatir la pobreza” (De Sena, 2011: 11). El último concepto que es pertinente agregar en esta discusión es el de masividad. Podría decirse que los planes que se han aplicado desde los años '90 en Argentina se corresponden con esta denominación. Son programas de inclusión —así se los llama— masiva (la AUH alcanza los 3.283.656 de beneficiarios, según información del ANSES, 2013), mas no universales. Son para los segmentos más pobres, y aquí retorna la idea de la condicionalidad. Se deben acreditar una determinada cantidad de requisitos/carencias para acceder al beneficio. Se agrega, entonces, que la batería de programas focalizados es del tipo de Transferencias Monetarias Condicionadas. Son entonces, estas políticas masivas, un tipo de políticas focalizadas que presentan su particularidad en el número de personas que gozan del beneficio. Es como sostiene De Sena, una “focalización ocluida”, ya que en tanto programas masivos se presentan como algo “para muchos” pero que no incluye a todos. Así descrito se puede sostener que la AUH es un ejemplo de focalización masiva, ya que posee un gran alcance, pero no es para todos. Consiste en una transferencia monetaria condicionada, que requiere de la demostración

de ciertas características o condiciones en el que la recibe. Lo mismo ocurre con la Ciudadanía Porteña, aunque tiene un menor alcance. El carácter de universal se sostiene en el punto en que, por ejemplo en el caso particular de la AUH, se relaciona con la pensión no contributiva, que posibilite —dado su carácter— que aquellos que no tienen empleo puedan tener una asignación familiar. Extiende el beneficio, pero no vuelve a esa política universal. Si se piensa en términos de la construcción subjetiva, es aún más notorio ya que el acceso es por acreditación de faltas y carencias, y teniendo que cumplir una serie de condiciones. El atractivo de lo verdaderamente universal es el acceso igualitario por parte de todos los ciudadanos, sin que aquello implique diferencias en la consideración de los mismos y de sus formas de vida.

Ambas son un intento por otorgar una suma que permite el acceso al mercado de bienes y servicios. El grave problema/consecuencia que presenta la masividad y debe ser tenido en cuenta, es que, como argumenta De Sena (2011), este tipo de políticas fomentan una “ciudadanía precaria”, en donde el trabajo como mecanismo integrador pierde su peso, quedando instalado un modelo de programas que socorre con lo mínimo a las partes más vulnerables del tejido social. En esta línea varios documentos de CEPAL, entienden la focalización de estos programas como un momento de transición hacia el alcance de políticas de carácter universal. La focalización persigue en la actualidad utilizar pocos recursos entre quienes más lo necesitan.

### **Las políticas de las sensibilidades**

Las nociones de ciudadanía, Estado de Bienestar y políticas sociales son tomadas en tanto categorías a través de las cuales es posible observar y comparar los programas sociales y los “tipos de beneficios” que reciben los sujetos así como las condicionalidades. Estas políticas van estructurando sensibilidades específicas en cuanto a la percepción de un beneficio social.

Los objetivos de este trabajo han sido analíticos - descriptivos para comenzar a pensar la manera en que las políticas sociales constituyen acciones estatales que *perforan*, regulan y/o dirigen las relaciones entre los sujetos, producen efectos. “Uno de los ‘efectos’ más contundentes de los Planes Sociales es mantener a los sujetos en los límites energéticos y nutritivos básicos para su sobrevivencia, este es uno de los múltiples sentidos por lo que dichos Planes expresan y a la vez constituyen una política de y sobre los cuerpos” (Scribano, De Sena, 2013), de modo que operan sobre los *cuerpos y sentires* de los sujetos. Estos se configuran y

reconfiguran en un proceso de intercambio con el mundo que es habitado por dichos sujetos. Los intercambios de impresiones con otros, el espacio, los sucesos van conformando los modos de la percepción, esquematizándola, construyendo un mapa de lectura del entorno social, que no es ni rígido ni estático.

Al describir los PTMC en la Argentina desde la década del '90 se puede observar el impacto considerable en la manera en que al definir las poblaciones meta de los programas, en suma con el establecimiento de condicionalidades o "corresponsabilidades" se construye un sujeto "responsable" de no reproducir su situación de pobreza. Estas políticas focalizadas de asistencia definen un sujeto al cual dirigir los recursos, pero se le pide a cambio que lleve adelante una serie de acciones sobre su persona o sobre sus hijos, en pos de transformar su situación. De esta manera la política social actual configura una concepción de sujeto responsable de su condición y sus carencias.

La condicionalidad a la vez ha sido vista desde sus justificaciones como un motivador para aquellos que contribuyen por la vía impositiva o de donaciones ya que "aseguran" lo que el beneficiario "hace" con aquello que se le da. Es nuevamente la "corresponsabilidad" lo que aparece y por lo que este trabajo plantea la pregunta ¿quién se hace cargo de la evitación de la transferencia intergeneracional de la pobreza? Como se ha visto en evaluaciones a los PTMC, no se hace una diferenciación entre el impacto positivo sobre la población meta que produce el cobro de la transferencia, por un lado, y la implementación de condicionalidades, por otro. Esto conforma otro planteo que debe ser profundizado: revisar el verdadero beneficio de implementar condicionalidades en estricta relación con las dificultades para sus cumplimientos en los casos de mayor vulnerabilidad.

En primer lugar, la decisión por aquello que se recibe está muy lejos de poder ser operada por los sujetos receptores. Los "beneficios" son el resultado de decisiones políticas que marcan requisitos y luego establecen condiciones. Lo que se pretende mostrar es la lejanía entre lo que se decide como necesario para una población, la materialización de planes o programas que busquen brindar ciertos satisfactores básicos, y la autonomía de un sujeto beneficiario. En las esferas de acción de estas personas un día comienza a instrumentarse un "programa de inclusión" y si reúnen los requisitos pueden comenzar el cobro.

Este trabajo ha ido rastreando y ha intentado ligar, en un recorrido teórico-analítico, diversas conceptualizaciones, como la de ciudadanía, para pensar en los tipos de ciudadanos que se proponen, y los sentires sociales que se van entramando. Recorriendo los distintos programas desde los '90 en adelante se puede observar cómo se van entrecruzando los planes que buscan la reinserción en el mundo

del trabajo y luego los planes con objetivos de inclusión donde ya la reinserción laboral es un tema que pareciera no existir. Las diferentes instituciones, ministerios u organismos públicos que los viabilizan, algo dejan ver sobre cuáles son las situaciones que se dan por sentado. El traspaso del MTySS a Desarrollo Social y/o ANSES, va determinando las modificaciones de sus propuestas y objetivos. El nuevo objetivo es “la inclusión” haciendo a un lado la “re-inserción laboral” como primordial. En segundo lugar, tomando en consideración un documento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Paes Sousa; Regalia; Stampini, 2013) se observa directamente la preocupación en torno a los PTMC, más precisamente a la imposición de condicionalidades en un programa social. En una evaluación de la CEPAL (Cecchini; Madariaga, 2011), también utilizada en el presente para describir estos programas, el planteo sobre las condicionalidades también es considerado. El BID describe algunos programas aplicados en América Latina definiéndolos como la forma de intervención social que en 2010 ya alcanza los 129 millones de beneficiarios en América Latina (24% de su población)

El objetivo de estos programas es aliviar la pobreza a través de la transferencia de donaciones en efectivo y estimular el desarrollo del capital humano a través de un conjunto de corresponsabilidades o condicionalidades, que se centran principalmente en la salud y educación infantil, y en algunos casos también en la salud materna. Las transferencias monetarias condicionadas vienen suplantando a la anterior generación de programas anti pobreza, que comprenden transferencias en especie (p. ej.: distribución de alimentos) y subsidios a los precios y al consumo (Paes Sousa; Regalia; Stampini, 2013: 6).

La falta de redes de seguridad social asociadas al empleo formal representa lo que en las últimas décadas en América Latina instauró la necesidad de implementar estas *donaciones* a los estratos más vulnerables focalizando las prestaciones. Además se ha desarrollado por parte de los organismos internacionales y círculos académicos el concepto de “crecimiento pro-pobre” persiguiendo reducir las desigualdades por medio de las políticas públicas dirigiéndolas a grupos excluidos (las mujeres cobran centralidad en los proyectos programáticos) y construyendo una visión más “abarcativa” de la pobreza de manera que por medio de las políticas se logren cubrir necesidades no sólo de ingreso y consumo mínimo sino de salud, educación y nutrición adecuada (Paes Sousa; Regalia; Stampini, 2013).

Las bases operativas de los programas son muy importantes en dicho documento, y es por eso que se plantea evaluar el impacto de las condicionalidades ya que los costos de monitoreo son elevados. Además se deja ver claramente la preocupación acerca del impacto que puede tener el beneficio en la conducta de los beneficiarios y sostiene:

A pesar de las preocupaciones iniciales de que los impactos positivos pudieran verse opacados por cambios negativos en el comportamiento de los adultos, esos resultados no son prevalentes, los beneficios de las transferencias monetarias condicionadas no vienen en detrimento de la disponibilidad de mano de obra adulta (a partir de la nueva dependencia de la asistencia social) y las transferencias monetarias condicionadas no han propiciado la fertilidad, ni han expulsado las remesas ni otras transferencias privadas. (Paes Sousa; Regalia; Stampini, 2013:18).

Uno de los principales requisitos operativos que deben cumplir los programas es una focalización adecuada, cuyo objetivo es optimizar los escasos recursos disponibles para asistir a quienes más lo necesitan. Se cuenta con varias estrategias para acceder a datos lo más certeros posibles sobre pobreza e indigencia a un costo reducido. Una vez que se han reducido al máximo los errores por inclusión y/o exclusión reaparecen las condicionalidades, de la mano de aquello conocido como corresponsabilidad. Mientras que cuando se analizaba el impacto del beneficio se temía que la conducta del que lo recibiera se modifique en términos de reducir la mano de obra disponible o un aumento de la fertilidad, para lograr la inclusión y el aumento del capital humano se requiere que el asistido reciba la “donación” y se comprometa “con el cambio”.

El motivo por el cual se recuperan algunos fragmentos del citado documento es intentar visualizar la manera en que el armado de programas de asistencia incide sobre el sentir social de los beneficiarios, y social en general. Si la transferencia es expresada como donación hay alguien que da y otro que acepta recibir. En este caso aquel que da a la vez exige a cambio, o “exige cambio”. El asunto cobra relevancia al construir lugares diferenciales del sentirse.

Se intenta hacer hincapié en la manera en que la percepción de un beneficio social deviene en la pérdida de autonomía por parte de quien la recibe, si bien las denominadas políticas de inclusión, como son las PTMC, apuntan desde sus objetivos y formas de instrumentación a alcanzar dicha autonomía. Las políticas sociales como manera de vinculación entre el Estado y las poblaciones de menores

recursos moldean para estos sujetos una visión sobre los programas. Scribano y De Sena (2013) consideran estas políticas como modos de atenuación del conflicto social. En este sentido, estos derechos se logran al costo de construcción de una sensibilidad de ciudadano con derechos *donados*. Aquel que por medio de su trabajo contribuye al Estado no tiene que demostrar nada, cumplir condiciones o mostrar algún tipo de conducta esperada. La focalización acentúa esta construcción del sentir social ya que no contribuye al establecimiento de derechos "para todos".

### **Reflexiones Finales**

La idea del beneficio social como paliativo a las condiciones de pobreza en los países latinoamericanos, circula por este escrito. La pérdida de centralidad del Estado es crucial en el debate. Los satisfactores básicos se encuentran crecientemente en manos del mercado, habilitando un tipo de Ciudadanía privada. Allí se encuentra el eje del debate. Mirar los ideales de Regímenes de Bienestar puede ser útil para observar una condición de ciudadanía estatal y no mercantil. Marcando una línea divisoria entre Estado y mercado, dependiendo de cuál de estas partes conquiste más espacios, se verá el tipo de estado social que se construya. El liberalismo económico ha moldeado las políticas sociales, a través de la focalización. En América latina, donde los procesos de liberalización de los mercados y flexibilización de las leyes de trabajo borraron de un plumazo los andamiajes estatales que operaban para la protección social, las consecuencias son muy profundas. Como se ha visto, se han aplicado programas con fines de inclusión y crecimiento del capital humano, como los PTMC, sin que esto implique verdaderos cambios. Observando las prestaciones que deben realizarse para llegar a estos planes, lo que se puede observar son muy pocas diferencias, puras continuidades que modifican tan sólo sus nominaciones, y quizás la unidad institucional que las ejecuta como en el caso de la AUH, pero una mirada más profunda deja en claro que no es posible hablar de universalidad. El bienestar social exige ser repensado a la luz de la idea de la universalidad, y para llegar a algún punto en concreto se debe avanzar sobre una contradicción básica que es aquella que concierne a la liberalización o el peso del Estado.

Otro debate central a considerar es en torno a la relación de la denominada inclusión con el consumo y la financierización de los beneficiarios. Las acciones por la inclusión social encaradas por el Estado, la manera en que las políticas definen un problema, un estado de necesidades y un modo de resolución o conjunto de

medidas que apuntan en la vía de dicha resolución es lo que merece ser pensado en términos de sus implicancias sociales. Muchas cuestiones quedan abiertas para futuros trabajos en pos de pensar el impacto que tiene esta modalidad de políticas sobre la sensibilidad de los beneficiarios, y los modos de operar sobre la autopercepción.

## Bibliografía

- ANSES (2013) “Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Decreto 1602/09”. Boletín cuatrimestral. I Cuatrimestre 2013. Bs. As. Observatorio de la Seguridad Social Administración Nacional de Seguridad Social. Disponible en: <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/PPT%20-%20AUH%20I%20C%202013%20F.pdf>. Fecha de consulta: 03/02/2014
- ARCIDIÁCONO, P. (2011). “Inclusión social, enfoque de derechos y políticas de transferencias de ingresos en Argentina ¿una combinación posible?” En *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”* - Año V, Número Especial 2011. Disponible en: [http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R000E01A005\\_0030\\_p-d-der-humanos.pdf](http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R000E01A005_0030_p-d-der-humanos.pdf) Fecha de consulta: 30/12/13
- ISUANI, A. (1991) “Bismarck o Keynes: quien es el culpable? (Notas sobre la crisis de acumulación)”. En Isuani, E., Lo Vuolo, R. y Tenti Fanfani, E. *El Estado de Bienestar: la crisis de un paradigma*. Bs As. CIEPP/Miño Dávila editores.
- \_\_\_\_\_ (2009) “El Estado de Bienestar Argentino: un rígido bien durable”. En *Politikos* N° 12.
- ISUANI, A. y NIETO, M. (2002) “La cuestión social y el Estado de bienestar en el mundo post-keynesiano” Disponible en: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docolec/clad/cong6/8nov/109/isuani.pdf> Fecha de consulta: 25/02/14
- ACUÑA, C.; KESSLER, G. y REPETTO, F. (2002) “Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: Cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social”. Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative. Perspective. Disponible en: [www.urbared.ungs.edu.ar/debates\\_presentacion.php?expID=36](http://www.urbared.ungs.edu.ar/debates_presentacion.php?expID=36) Fecha de consulta: 20/01/13
- CECCHINI; Madariaga (2011) “Programas de transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”. Cuadernos de la CEPAL N°95. Santiago de Chile.

- DE SENA, A. (2011) “Promoción de Microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, Focalización o Masividad?, una discusión no acabada”. En *Revista Pensamento Plural*. Año 4. N° 8. pp. 36-66.
- PAES SOUSA; R.; STAMPINI, (2013) “Condiciones para el éxito de la puesta en práctica de programas de transferencias monetarias condicionadas: Lecciones de América Latina y el Caribe para Asia”. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) IDB- PB- 192. Disponible en <http://www.iadb.org/es/publicaciones/detalle,7101.html?doctype=All&dclanguage=es&id=69503%20>
- FALAEIROS, V. (2004) “Las funciones de la política social en el capitalismo”. En Borgianni, E. y Montaña, C. (comp.) *La política Social*. Sao Paulo. Cortez Editora. Sao Paulo.
- FLEURY TEIXEIRA, S. (1997) *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. Bs As. Lugar Editorial.
- GOLBERT, L. (2004) “¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan jefas y jefes de hogar desocupados”. En Serie *Políticas Sociales*, CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en: [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/14574/LCL2092\\_P.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/14574/LCL2092_P.pdf) Fecha de consulta: 04/04/13.
- GRASSI, E. (2008) “Las políticas sociales, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate ‘post- neoliberal’”. En Ponce Jarrin, J (comp) *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. Ecuador. FLACSO-Ministerio de Cultura.
- HALPERIN WEISBURD, L. Et al (2011) “Problemas de género en la Argentina del siglo XXI: feminización de la pobreza e inequidad del mercado laboral”. Cuadernos del CEPED N° 11. Bs As. Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas. UBA.
- LAURELL, A. (2004) “Avanzar al pasado: la política social del Neoliberalismo”. En Borgianni, E. y Montaña, C. (comp.) *La política Social*. Sao Paulo. Cortez Editora.
- PAUTASSI, L; ZIBECCHI, C. (2010) “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias”. En Serie Políticas Sociales, CEPAL (División Desarrollo social). Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/38537/P38537.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl> Fecha de consulta: 04/04/13.
- 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”. En, *Aposta Revista de Ciencias Sociales*. Número 59. Madrid. Disponible en: <http://www.apostadigital.com/index.php>.



- VIEIRA, E. (2004) “Política social, política económica y método”. En Borgiani, E. y Montaña, C. (comp.) *La política Social*. Sao Paulo. Cortez Editora. Sao Paulo.
- VINOCUR, P.; HALPERÍN, L. (2004) “Pobreza y Políticas Sociales en Argentina de los años 90”. En Serie Políticas Sociales. CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/14715/LCL2107.pdf> Fecha de consulta: 04/04/2013.



# Acerca de las sensibilidades asociadas a las personas titulares de la Asignación Universal por Hijo, un análisis desde la etnografía virtual

Rebeca B. Cena<sup>1</sup>

## Introducción

En este capítulo, a través de una aproximación metodológica a lo que puede denominarse “sociología visual” y, dentro de ella, a la etnografía virtual, se realiza un análisis de una serie de producciones audiovisuales vinculadas a las personas destinatarias de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), producidas y difundidas en el canal oficial<sup>2</sup> de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) de *You Tube*.

En dicho canal se difunden una serie de segmentos denominados “Testimonios” donde personas destinatarias de la AUH responden a preguntas referidas a los aspectos en que esta política estatal contribuye a la producción y reproducción de su vida. Cada una de las personas entrevistadas pertenece a un lugar geográfico diferente de la Argentina<sup>3</sup>, dando cuenta del testimonio de personas de algunas provincias.

Como hemos explicitado en otros lugares (Cena, 2013a) la importancia del análisis de esta política social es que se ha posicionado como una de las intervenciones estatales en la materia con mayor trascendencia, al menos en la última década, al implicar:

- una ampliación del régimen de Asignaciones Familiares vigente desde 1957 al incorporar dentro de algunas de sus prestaciones<sup>4</sup> a trabajadores informales,

---

1 Licenciada en Sociología (UNVM), Magíster en Derechos Humanos y Democratización para América Latina (UNSAM), Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria de CONICET, docente de la UBA y UNMDP, integrante del CIES. Mail de contacto: rebecena@hotmail.com

2 <http://www.youtube.com/user/ansesgob>

3 La República Argentina se encuentra políticamente organizada a partir de diferentes “estados” que asumen la denominación de provincias. A lo largo de todo el territorio nacional existen 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

4 Si bien las prestaciones a los trabajadores informales y desocupados se han ampliado con la asignación por embarazo (asignación prenatal), hijos con discapacidad y ayuda escolar anual, todavía quedan fuera

desocupados, empleados del servicio doméstico, monotributistas sociales<sup>5</sup> y empleados temporales;

- el remplazo de los programas de transferencias condicionadas vigentes hasta el momento de su puesta en marcha (algunos destinatarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y un número importante de destinatarios alrededor del Plan Nacional Familias por la Inclusión Social);

- una concentración de un número históricamente significativo de destinatarios y destinatarias comprometidos bajo su cobertura, que según la presentación realizada por el director de ANSES (Bossio 2012) han ascendido a 3.540.717 niños, niñas y adolescentes en el año 2012 y según el discurso presidencial del 23 de mayo de 2013, el número de destinatarios es de 3.368.726 niños, niñas y adolescentes y 1.841.478 familias. Ello la vuelve la política social de su tipo, implementada en Argentina, más masiva en los últimos 20 años. Su antecesor inmediato —en términos de cantidad de destinatarios— fue el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (implementado en un momento de conmoción política, social, económica e institucional del país) que llegó a concentrar 1.828.182 destinatarios (Andrenacci y Soldano, 2006);

- su financiamiento no depende de los aportes de organismos multilaterales de crédito y compromete un porcentaje importante del PBI 0,6%<sup>6</sup>;

- a su vez, si bien no es la única que implique la producción y reproducción de las familias, se ha posicionado como la intervención gubernamental con mayor protagonismo en el ámbito público, no solamente por la cantidad de destinatarios/as y el presupuesto comprometido, sino también por su presencia dentro de la agenda pública.

---

de una serie de prestaciones que implica la asignación familiar: Asignación por maternidad, Asignación por adopción, Asignación por nacimiento, Asignación por matrimonio y Asignación por cónyuge (para ampliar ver Observatorio de la Seguridad Social 2011).

5 Se trata de una categoría tributaria simplificada de la Administración Federal de Ingresos Públicos que abonan aquellas personas que realizando actividades productivas, comerciales y de servicios es considerada por el Estado como en “situación de vulnerabilidad social”. “Pueden inscribirse personas que realicen una única actividad económica (ya sea productiva, comercial o de servicios), proyectos productivos que lleven adelante grupos de hasta tres integrantes y cooperativas de trabajo con un mínimo de seis asociados. En todos los casos, deben tratarse de emprendedores en situación de vulnerabilidad social que no generen ingresos anuales superiores a \$32.196 —monto vigente desde el mes de diciembre de 2011” (Ministerio de Desarrollo Social 2013).

6 El programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que llegó a concentrar más de 1.828.182 titulares (Cruces, Epele y Guardia, 2008: 22), con un 0,16% del PBI. Sólo comparable en su masividad con el Plan Alimentario Nacional de los años 80. Por otra parte, el Plan Trabajar su antecesor más masivo, nunca sobrepasó el medio millón de receptores (Andrenacci 2006:182)

En este sentido, el estudio de la Imagen Mundo —entendida como aquellos dispositivos de clasificación y división del mundo que hacen que emerjan a la vista unos y no otros aspectos del mundo social— que el canal oficial del ANSES construye en internet de la AUH implica analizar, sino toda, al menos parte importante del régimen de sensibilidad —en tanto modo de regular, ordenar y hacer cuerpo las condiciones de aceptabilidad o soportabilidad de las prácticas en un momento particular— que posee el abordaje de la cuestión social en el país desde 2009.

Bajo un enfoque teórico conformado por las teorías del cuerpo y las emociones, la teoría de la regulación y la sociología del conocimiento a través del concepto de Imagen Mundo se propone realizar un análisis de una política social en particular. Se parte del supuesto de que las políticas sociales a) hacen sociedad afectando no solamente los aspectos materiales vinculados a la producción y reproducción de la vida de las personas sino, y fundamentalmente, al régimen de sensibilidad que suponen o restringen; b) son parte nodal del modo de regulación social y político de todo régimen de acumulación, modo de regulación que afecta los comportamientos individuales volviéndolos compatibles con los requerimientos del régimen, a los fines de garantizar su reproducción a largo plazo (Harvey, 2004); c) poseen una determinada Imagen Mundo (Scribano, 2002) que, operando como dispositivo de clasificación y división del mundo, supone un determinado diagnóstico de la situación problema, de las causas y soluciones acordes.

Como estrategia expositiva, en primer término, se da cuenta de la estrategia metodológica sustentada en los recientes avances de la etnografía virtual; en segundo lugar, se explicitan las categorías centrales que conforman la Imagen Mundo que toda política social posee; en tercer lugar, se exponen las vinculaciones existentes entre políticas sociales y políticas de las emociones; en cuarto lugar, se realiza un análisis desde los videos de *You Tube* mencionados; para, finalmente, ofrecer una serie de reflexiones acerca de los límites y potencialidades del abordaje teórico y metodológico propuesto.

### **Abordaje metodológico, aportes de la Sociología visual y la Etnografía Digital**

Las ciencias sociales en general, y la sociología en particular, han recurrido constantemente a la observación como un método de investigación. La observación sociológica se basa no solamente en lo que se está observando *in situ* (como puede ser la observación participante) sino que puede emplearse también en lo que ha sido registrado por medio de una fotografía, de un video o cualquier tecnología de captación o reproducción.

La sociología visual, consciente de las potencialidades de lo audio-visual, emplea las imágenes como fuente de datos. La observación mediada por imágenes no solamente permite al investigador decir algo acerca de las relaciones sociales que se plasman en dichas imágenes, sino, y fundamentalmente, habilita a realizar interpretaciones acerca de la mirada que ha registrado esos y no otros momentos del fenómeno social en estudio. En este sentido, si una imagen significa una interpretación del mundo, el análisis de esa imagen implica una interpretación de esa primera interpretación. Tal como lo afirma Ortega Olivares “[e]l investigador puede analizar tanto imágenes capturadas por otras personas como las propias. Se parte de la idea de que una imagen fotográfica expresa la subjetividad de aquella persona que la captura” (Ortega Olivares, 2009: 167). Así la sociología visual recurre al análisis de las imágenes porque éstas permiten acceder en alguna medida a la “mirada” construida desde un actor social determinado según condiciones étnicas, económicas, culturales y de género.

Desde este enfoque, la neutralidad o ingenuidad de una imagen quedan desmentidas. Un primer argumento sostiene que los artefactos tecnológicos (como las cámaras de fotos o las videograbadoras) no reproducen fielmente, en términos técnicos, lo que se observa. Por ejemplo, en una fotografía los colores son totalmente artificiales y sólo se aproximan al evento que se ha registrado. Los “lentes” de los artefactos tecnológicos, a partir de los cuales se crean las imágenes, no son en absoluto neutrales y se prestan a toda clase de deformaciones. Aunque se aceptara la neutralidad de las tecnologías, quien las manipula no lo es (Cena, 2012). Éstas, y aquí viene el segundo argumento, se encuentran influenciadas por quien las maniobra. Una imagen no reproduce la realidad sino que la representa, la recrea y, como toda recreación, se acentúan unos aspectos y se solapan otros. Materializa una selección de un universo de posibilidades de un instante. Nos pone frente a frente con lo que los actores han querido mostrar y con lo que han querido ocultar. “Este deslizamiento conceptual hacia el sujeto, en lugar de fijarse en el objeto (positum), permitió revelar una nueva dimensión del carácter ilustrativo de la impresión fotográfica; siempre está modelada, y no sólo por las disposiciones escenográficas, sino por variables deformadoras mucho más profundas y poderosas; el cincel ideológico, los discursos hegemónicos, los mecanismos de poder, etcétera” (Grau, 2002: 35).

En este sentido es que el trabajo a partir de imágenes se vuelve un elemento significativo para la sociología. Una fotografía o un video no expresan un “reflejo” fiel de un determinado momento, sino que dan cuenta “del ojo que ve” a través suyo. La noción de lente nos permite no solamente dar cuenta de un ojo que

observa mediado por un instrumento tecnológico, sino también como metáfora analítica posibilita dar cuenta de los elementos subjetivos que lo conforman. “[E]stas estructuras invisibles que organizan lo percibido y determinan lo que se ve y lo que no se ve, es la de los ‘lentes’. Las categorías son fruto de nuestra educación, de la historia, etc. Los periodistas tienen unos ‘lentes’ particulares mediante los cuales ven unas cosas, y no otras, y ven de una forma determinada lo que ven. Llevan a cabo una selección y luego elaboran lo que han seleccionado” (Bourdieu, 1998: 25). El lente como mediación, como instrumento de clasificación del mundo, que habilita la observación de unos y no otros elementos del mundo social, se vuelve ineludible para el análisis sociológico.

Estos avances en los instrumentos técnicos de registro y en el conocimiento sociológico para dar cuenta de su impacto en las relaciones sociales se han visto acompañados por una serie de transformaciones vinculadas a lo que se ha denominado nuevas tecnologías. Ello engloba no solamente a las cámaras fotográficas y de videos, sino también a los soportes de éstas como la imagen digital, su transmisión, difusión y propagación a través del espacio virtual. Los desarrollos tecnológicos y la utilización de las nuevas tecnologías se han instalado como constituyentes de la vida cotidiana, posicionando a la imagen como un elemento preponderante.

El análisis, entonces, desde la sociología visual, engloba no solamente el análisis de las imágenes estáticas o móviles, sino también las formas en que éstas se almacenan, difunden, distribuyen y reproducen. Aparece en escena internet como uno de los mayores soportes actuales de transmisión, almacenamiento, difusión y propagación de elementos visuales o audio-visuales.

Internet constituye una forma de transmitir datos o *bits*<sup>7</sup> desde una computadora a otra. En términos teóricos, toda la información es reducida a *bits* que se transfieren en igual medida, ya se trate de textos, audios, imágenes o videos (Hine, 2004). Sin embargo, alrededor de los diferentes usos de internet se construyen significados, usos y sentidos que le otorgan una particularidad sociológica. La primera de ellas es que Internet trabaja con la producción, distribución, circulación y almacenamiento de datos. La segunda, es que dichos datos son “homogeneizados”, bajo la denominación de *bits* en el lenguaje informático, como condición de posibilidad de su transmisión. Sin embargo, y ésta constituye la tercera razón sociológica, si bien son homologados tanto textos, audios, imágenes

7 Hace referencia a la denominación de dígito binario (binary digit). El sistema de dígito binario se basa en la utilización del 0 y 1. En el lenguaje informático constituyen unidades mínimas de almacenamiento.

y videos como *bits*, sus diferentes significados dependen de “los patrones que expresan, del software que se emplea para interpretarlos y, por supuesto, de quienes los envían y reciben” (Hine, 2004: 10). Concomitantemente con ello, la cuarta razón de realizar un análisis a partir de internet es que Argentina —según un estudio reciente publicado en un diario de tirada Nacional<sup>8</sup>— es el país que más tiempo le dedica al uso de la Red Social en América, al tiempo que se ha posicionado como el segundo país del mundo con más tiempo conectado a la Red. En términos de porcentaje, dentro del país, el 40% de la población utiliza este tipo de tecnologías, lo que la posiciona en el tercer país en Latinoamérica con internautas (Dettano, Lava y Sáenz Valenzuela, 2013).

El uso de internet en la vida cotidiana de las personas ha sido investigado por un número significativo de científicos sociales (Hine, 2004; Daniel Domínguez Figaredo, 2007; Dhiraj Murthy, 2008; Kitchin, 1998; Castel, 1996; entre muchos otros). Ello ha significado no solamente nuevas definiciones del tiempo y el espacio, sino también de la corporalidad mediada por imágenes. Las imágenes han adquirido un protagonismo ineludible al mediar todo tipo de interacciones en internet. “Las imágenes ejercen un efecto de evidencia muy poderoso: parecen designar, sin duda más que el discurso, una realidad indiscutible aunque sean igualmente el producto de un trabajo más o menos explícito de selección y construcción” (Champagne, *s/a*: 52 citado en Ambort, Cena y Lanza, 2007: 11).

Como anteriormente se ha adelantado, en el presente se han analizado algunos de los videos institucionales que circulan en el canal de *You Tube* de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Dentro de los videos presentes pueden observarse aquellos que referencian a personas que son destinatarias de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). Dentro de ese primer recorte encontramos, por un lado, un conjunto de videos que podríamos englobar como aquellos donde se tematizan cuestiones referentes a las fechas de cobro, ampliación de la cobertura del programa, modo de realizar los trámites, etcétera. Por otro lado, encontramos aquellos videos vinculados a testimonios de personas que reciben la AUH. Dentro de este conjunto de videos, se realizan pequeñas entrevistas (de no más de 2 minutos de duración) a personas que perciben dicha transferencia estatal.

La selección de este último conjunto de videos con los que vamos a trabajar se debe a que a) son testimonios que no se presentan como ficcionales sino bajo el formato de entrevista-documental; b) buscan dar cuenta de un vasto sector del

---

8 Para ampliar ver Clarín 16/09/2011



territorio nacional; c) se indaga acerca de los beneficios de una política social en particular; d) se difunde una determinada manera de ser destinatario de la AUH, que como veremos más adelante, puede verse reducido, en todos los casos, al binomio mujer-madre.

Dado que “[l]a creciente familiaridad con el entorno puede, o bien reforzar los problemas prefigurados, o bien provocar su total refutación y rechazo” (Hammersley y Attinson, 1995: 24), las asunciones de partida han sido que: a) las políticas sociales poseen una determinada Imagen Mundo que supone un particular régimen de sensibilidad<sup>9</sup>, b) que la difusión de publicidad estatal en el canal de *You Tube* oficial posee reproducciones y son vistas por los usuarios de la web y c) que el acceso a internet en Argentina se encuentra altamente mediado por el género, la clase y la etnia de los usuarios.

Cabe destacar que en este trabajo no daremos cuenta del impacto que tiene el uso de internet por parte del Estado en la publicidad de sus políticas sociales sobre los destinatarios de dichas intervenciones. Sino por el contrario, se llevará a cabo una descripción del régimen de sensibilidad que presupone por parte de los destinatarios la Imagen Mundo de dichos videos producidos y difundidos por el Estado.

Como estrategia metodológica, dentro de la sociología visual, utilizaremos a la etnografía digital. Partiendo de una definición amplia de etnografía entendida como una estrategia tendiente a “desarrollar una comprensión profunda de lo social a través de la participación y la observación” (Hine, 2004: 55). En el caso particular de la etnografía virtual comprendida como “una etnografía sobre Internet y construida en Internet que puede ser parcialmente concebida como una respuesta adaptativa y plenamente comprometida con las relaciones y conexiones, y no tanto con la locación, a la hora de definir su objeto” (Hine, 2004: 20), la presencia cara a cara parecería perder sentido. Las nuevas configuraciones del espacio-tiempo-corporalidad que implica internet estarían habilitando nuevas estrategias metodológicas. En otros trabajos (Cena, 2013b) hemos resaltado la importancia de realizar nuevas preguntas a las metodologías estandarizadas, normalizadas, normatizadas e institucionalizadas por las ciencias sociales.

[L]a revisión de los enfoques metodológicos existentes como así también el análisis de nuevas y novedosas estrategias de indagación [...] pone en tensión no solamente el *statu quo* metodológico heredado en las Ciencias Sociales —al

9 Tanto de las personas que intervienen en su diseño o ejecución como respecto a aquellas personas que se “supone” son las destinatarias de la misma, como efecto de transferencia.

movilizar las cómodas bases sobre las que se depositan estrategias naturalizadas de abordaje de lo social, que unifican unas metodologías a determinados objetos de indagación— sino también una concepción del proceso de investigación y de los fenómenos sociales —como dinámicos, cambiantes, contradictorios y múltiplemente determinados (Cena, 2013b: 112).

Es por ello que aquí, junto con Hine (2004), sostenemos que:

Es cierto que un medio limitado como las CMO<sup>10</sup> podría hacer tambalear algunas asunciones centrales de la etnografía, tales como que el conocimiento se ha de evaluar a través de la experiencia y la interacción: pero el cuadro cambia de algún modo si simplemente reconocemos que el etnógrafo puede construirse a sí mismo como un actor que necesita tener experiencias similares a las de sus informantes, indistintamente de cuán mediadas estén tales experiencias. Realizar una investigación etnográfica a través de la CMO abre la posibilidad de enriquecer las reflexiones acerca de qué significa ser parte de Internet. También se gana simetría con la exploración, pues el investigador emplea los mismos medios que sus informantes (Hine, 2004: 19-20)<sup>11</sup>.

En este caso particular adoptaremos el rol de observador participante ingresando a la web como un usuario más de la red de Internet. Se buscará dentro del canal de *You Tube* aquellas publicaciones oficiales de la Administración Nacional de Seguridad Social referidas a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

Cabe destacar que, a lo fines del presente, los dilemas acerca de la virtualidad o ficcionalidad<sup>12</sup> de la identidad de los actores observados en los videos no se vuelven problemáticos dado que a los fines sociológicos el objeto es reconstruir la Imagen Mundo representada que circula en tanto esquemas de clasificación y división del mundo.

---

10 La autora refiere a las comunicaciones mediadas por ordenador (CMO), pueden encontrarse también por sus siglas en inglés que refiere a computer-mediated communications (CMC).

11 “Los desarrollos en etnografías móviles y multi-situadas también nos dan algunas guías para explorar la constitución de objetos etnográficos que atraviesan espacios geográficos junto a sus informantes. Tales desarrollos permiten pensar en la etnografía como modo de conocer a través de la experiencia sin pretender producir un estudio que abarque la totalidad de una cultura determinada. Con ello se abren, simultáneamente, las posibilidades de repensar la conformación de un objeto etnográfico y reformular las bases del compromiso de esta metodología con el campo y la práctica” (Hine, 2004: 20).

12 Para recuperar estos debates ver Hine (2004)

## Políticas sociales e Imagen Mundo

Las políticas sociales toman en cuenta como factores causales tanto las exigencias de las clases trabajadoras como los requisitos sistémicos del capital, de allí que nunca puedan hacerle frente a ambos de forma coherente. Debido a que son el resultado de pugnas políticas-sociales por imponer una determinada configuración del modo de regulación social y político (Harvey, 2007), son parte central del modo de regulación social y político. Comprenderemos a éste como aquel que:

Promueve, canaliza y restringe los comportamientos individuales, socializa los comportamientos heterogéneos de los agentes económicos y condiciona los mecanismos de ajuste de los mercados en función de reglas y principios de organización sin los cuales no podría funcionar. Pero esto se produce sin llegar nunca hasta el punto de negar la autonomía relativa de las estrategias estatales, empresariales e individuales, ni la heterogeneidad de las conductas de los agentes económicos que pueden encuadrarse dentro de una misma forma institucional (Neffa, 2006: 281).

Dentro de las instituciones centrales del modo de regulación social y político se encuentran las políticas sociales. Éstas afectan no solamente a través de la transferencia de bienes y servicios a las poblaciones, sino también a través de la modificación de sus conductas afectando en primer lugar las definiciones, soluciones y responsables de determinada situación públicamente establecida como problemática. En este sentido, Estela Grassi (2003) complementa este rol de la política social al indicar que la forma particular en que se expresan los “problemas sociales” en un momento determinado definen, contextualizan, conjeturan causas y anticipan soluciones; expresan, en definitiva, el resultado —más o menos explícito— de determinadas pujas sociales que imponen particulares maneras de conjugar el modo o régimen de acumulación y los modos de regulación social y político.

La política social desde esta perspectiva constituye:

El conjunto de regulaciones de la vida social referidas a la participación en la producción y reproducción ampliada de la vida. Se trata de una reproducción que excede la sobrevivencia física, *regenerando a cada vez las reglas y roles que presiden la vida de los sujetos* en una sociedad capitalista moderna. Estas regulaciones de la política social configuran ‘un orden político que, más allá de los ‘sectores’ respectivos, habilita/inhabilita de-

terminadas condiciones de lucha social (qué es lo legítimamente reivindicable y por quiénes) y habilita/inhabilita determinadas condiciones de intervención y capacidad de imposición política (cuáles son las intervenciones legítimas del Estado y en qué ámbitos) (Andrenacci y Soldano, 2006: 31-32. La itálica es propia).

El aparato gubernamental cumple un rol fundamental en esta tarea de definición de los problemas sociales, al transmitir, a través de sus construcciones discursivas y prácticas —políticas sociales—, sus visiones de “mundo”. Dichas visiones y clasificaciones tienen que ver con construcciones sociales que presentan como universales maneras de definir y abordar la cuestión social, que son resultado de construcciones sectoriales, es decir, producto de formaciones históricas. En cada momento histórico, quienes detentan el poder tienen la capacidad de definir “lo social” de acuerdo a categorías de clasificación y división del mundo (sensu Bourdieu) propias o de clase.

Por su propio lugar dentro del régimen de acumulación, las políticas sociales establecen los parámetros para medir y definir cuáles son las situaciones socialmente preocupantes, los responsables y los responsabilizados. En otras palabras, tienen la capacidad de definir quiénes y por qué son considerados “anormales”, y cuáles son los parámetros de normalidad. Normalidad/anormalidad no obedece, entonces, a parámetros naturales ni divinos, sino que es producto de una particular configuración que se materializa en el seno de la estructura estatal y de sus intervenciones, en cada momento histórico de una manera particular.

En esta instancia resultan centrales los aportes de Scribano (2002) sobre las “Imágenes de Mundo” acerca de la pobreza, que las construcciones teóricas y las propuestas de intervención poseen. Toda problematización de la cuestión social implica mucho más que la problematización inmediata de la pobreza —o lo que en ese momento particular se esté expresando como problemática social—, involucran al mismo tiempo la tematización —y significación— de problemas conexos como la explicación de la situación de desempleo, la precariedad laboral, etc. Estas imágenes de mundo corresponden a estructuras que nos “acomodan” los hechos de una determinada manera. Es decir, constituyen maneras de clasificar y dar explicaciones de los fenómenos sociales, sus causas, las soluciones acordes, el lugar de los agentes, etc. que delimitan las formas en que aquello identificado como problemática social es y “debe” ser abordada.

El modo en cómo concebimos e interpretamos la realidad que nos rodea implica siempre una forma de contacto con los fenómenos y por lo tanto su trans-

formación. A través de la imagen de mundo que toda intervención posee —que materializan una determinada forma de intervención/explicación/concepción sobre un aspecto del mundo social— significa hacer que las cosas pasen y tomen algún tipo de entidad en el mundo, desde algún esquema interpretativo que se asume como representación de la realidad que se busca modificar. Estos marcos perceptuales hacen que los diferentes aspectos de ese mundo “emerjan a la vista”. Desde esta perspectiva, el trabajo de des-naturalización, emergente del análisis de las imágenes de mundo de las diferentes explicaciones acerca de lo social —teorías sociales— y con ello de sus modos de intervención —política social—, supone identificar desde qué lugar y bajo qué supuestos se le está dando entidad a la cuestión social. Particularmente en el caso del análisis de los videos relativos a destinatarios de la AUH difundidos estatalmente, permite reconstruir no solamente cuál es la situación social considerada problemática sino también las soluciones acordes, los responsables de llevarlas adelante y determinados comportamientos de los destinatarios asociados a la superación de esa condición de carencia.

Toda Imagen Mundo contenida en las políticas sociales se encuentra conformada por una concepción acerca de los agentes, que supone definir una determinada noción acerca de los sujetos y de cómo estos se producen y reproducen; y los recursos que las y los agentes utilizan para jerarquizarse y distinguirse. Particularmente en el caso de las políticas sociales tienen que ver con aquella serie de recursos que se identifican como “deseables” y alejarían de las condiciones de carencias; y luego las responsabilizaciones que descansan en a quién/es se le atribuye la capacidad y obligación de atender la situación problema, los ámbitos y sujetos legítimos, quién debe responder, a causa de qué y quienes se ha desarrollado el problema. Como puede verse a continuación, toda Imagen Mundo en política social posee, al menos, cuatro componentes con sus respectivos subcomponentes que habilitan a realizar una reconstrucción del diagnóstico a partir del que se parte:

Componentes de la Imagen Mundo en Políticas Sociales		
Imagen Mundo en Políticas Sociales	Componentes	Subcomponentes
	Noción de Agente	Ámbitos Legítimos de Reproducción Social
		Alcance de la Política Social
		Modo de Definición de la Población Destinataria
	Recursos de distinción	Causas
	Vinculaciones entre sujetos/objetos	Responsabilización
Concepción acerca del Espacio/ Tiempo		

Fuente: Cena, 2013a

En este sentido es que, si se reconstruyera la Imagen Mundo de una política social a partir de los componentes propuestos, podríamos decir quiénes son los destinatarios *legítimos* de dicha intervención, cuáles las problemáticas identificadas como sociales, cuáles los medios para satisfacer o superar dichas problemáticas, cuáles las causas que desembocaron en tal situación problema, quiénes los responsables y cuáles las responsabilizaciones. Como puede observarse, emergen a la vista un conjunto de presuposiciones que dan cuenta de una particular “mirada” sobre lo social que obedecen no solamente al régimen de acumulación imperante sino también al particular carácter de las políticas sociales dentro de él. Estas visiones acerca de lo que es considerado un problema social se presentan como lo más normal y naturalizado, sin advertir que constituyen maneras de definir y abordar la cuestión social particulares influenciadas por el género, la clase, la etnia, etcétera.

Las políticas sociales hacen sociedad al implicar en sí mismas diversas maneras de intervención sobre el mundo social: las definiciones de la situación problema, los supuestos y redes conceptuales desde donde éstas han sido formuladas y diseñadas; la ejecución de la misma, y, derivado de los anteriores, los impactos —quizás no del todo identificados y analizados por las ciencias sociales— que éstas realizan sobre la conformación de las subjetividades y sensibilidad de las y los actores<sup>13</sup>.

13 “En nuestro trabajo, al retomar las nociones de «representar» e «intervenir» de Ian Hacking (1983),

Desde este punto de vista, las políticas sociales al comprometer procesos de producción y reproducción que exceden lo meramente material, involucran potenciales implicancias en términos de los procesos de conformación de las subjetividades de las y los actores, y junto con ello, la conformación de sus emociones, sensaciones, percepciones y regímenes de sensibilidad. En el particular caso de la AUH, una política social destinada a la atención de la pobreza, afecta la producción y reproducción material de los hogares al transferir montos de dinero por cada menor de 18 años presente en el hogar. Simultáneamente implica la transferencia de determinados requisitos que comprometen el comportamiento de los agentes destinatarios: llevar a sus hijos a los centros educativos formales, cumplir con los controles de salud, etc. Ello implica la producción y reproducción de una determinada Imagen Mundo asociada no solamente a la situación problema —pobreza por nivel de ingresos— sino también a las soluciones acordes —educarse y tener buena salud. De allí que un punto de partida para comenzar a dilucidar explícitamente las conexiones sociológicas entre políticas sociales y sociología del cuerpo/emociones lo constituye el concepto de Imagen Mundo. Este concepto nos permite reflexionar no solamente acerca de los actores bajo la intervención estatal, sino, y principalmente, sobre aquellos que diseñan, teorizan y ejecutan dichas intervenciones.

### **Políticas sociales y Políticas de los cuerpos/emociones**

Analizar los procesos de diseño, representación, medición e intervención sobre aquellas personas que se vuelven destinatarias de determinadas políticas sociales, implican poder no solamente dilucidar y dar cuenta de una determinada visión de sujeto en tanto unidad de análisis, sino también que la problemática social a la que se encuentran supeditados, sumada a la intervención estatal, condicionan determinadas ontologías de lo social que modifica la constitución identitaria<sup>14</sup> de

---

presuponemos que el modo cómo nos representamos las cosas implica siempre una forma de contacto con los fenómenos y por lo tanto, su transformación. Pero también jugamos con un primer sentido de los términos donde intervenir significa un hacer que las cosas pasen en el mundo desde algún esquema interpretativo que se asume como representación de la realidad que se busca transformar” (Scribano, 2002: 109).

14 “Es decir, un proceso de reflexividad institucional de los estudios sobre pobreza mediante el cual los constructores de políticas sociales resignifican los contenidos conceptuales y “operan” sobre la realidad performativamente. Afectando la posición subjetiva del agente, lo que se nombra como pobre eufemísticamente comienza un complejo proceso de etiquetamiento, proceso que va de la simple identificación del actor o la familia pobre a la estigmatización de los sectores sociales considerados pobres” (Scribano, 2002: 104).

los sujetos que la soportan (Scribano, 2002). La potencialidad del concepto radica en que a través de su análisis es posible comenzar a dilucidar los presupuestos que hacen viable la visibilidad<sup>15</sup> junto con los valores que en sí misma presupone y las subjetividades que ello implica<sup>16</sup>.

[L]as imágenes del mundo implican los supuestos por los cuales las redes conceptuales definirán las características de uno u otro habitante del mundo social. Dichas representaciones operan, es decir, actúan, gracias a las pautas relacionales que provee la visión de lo otro [...] Esta pintura implica, en tanto dibujo de los elementos del mundo social, que las imágenes disponen de bosquejos previos desde donde se extraerán los modos de nominación de los elementos del mundo y los rasgos estético-cognitivos que permitirán a la visión de lo otro actuar en tanto portadora de la diferencia. Pero además, la aludida pintura termina por definir las relaciones entre dibujante y dibujo, entre los elementos, las representaciones sobre ellos, el horizonte por el cual se perciben y el perceptor (Scribano, 2002: 102).

El análisis de las imágenes mundo en las políticas sociales, permite visualizar la medida en que éstas materializan una serie de normas, costumbres, tradiciones y creencias institucionalizadas que promueven ciertas emociones y restringen otras (Luna Zamora, 2007; Hochschild 1990). Los regímenes de acumulación capitalista no sólo requieren regular los modos de producción, distribución y consumo de las mercancías, sino también regular los modos en que los sujetos se comportan<sup>17</sup> (Turner, 1989). En el caso particular de las políticas sociales de atención a la pobreza, ocupadas de aquellos que se encuentran imposibilitados de garantizar

---

15 “La imagen del mundo contiene el punto de partida desde donde la observación del mundo se hace visión, es decir, los marcos perceptuales que hacen que los habitantes de dicho mundo emerjan a-la-vista, relacionados significativamente. De esta manera, sujetos y objetos pueden ser captados por las teorías pues poseen una visión que posibilita ponerlos en relación y en dicha relacionalidad dimensionarlos. La visión de lo otro que portan las imágenes tienen la propiedad de establecer los procesos relacionales por los cuales los habitantes del mundo social serán “medidos”; es decir, captados en referencia a un campo relacional específico” (Scribano, 2002: 101).

16 “El valor de cada valor es referido a su marco de significado, y una vez analizado ese enlace, permite convertir (a dicha conexión) en contexto de interpretación de las razones que fundan la interpretación y el propio contexto de visibilidad de ese valor” (Scribano, 2004: 7).

17 “el capitalismo requiere del control de la naturaleza por medio de la tecnología, pero también necesita, por así decirlo, el control de la naturaleza interior de la especie humana” (Turner, 1989: 72-73)



su reproducción autónomamente, constituyen un nodo central de atención del capital, al menos para regular y disminuir las potencialidades de conflictividad social asociadas a un número creciente de población viviendo en condiciones de negación. En este sentido, el análisis de las políticas sociales desde una perspectiva sustentada en las políticas de los cuerpos/emociones, constituye un nodo central de análisis de los modos en que el régimen de acumulación logra garantizar su persistencia en el tiempo pese a las situaciones de pobreza, desigualdad, exclusión y expulsión social que genera.

La organización y regulación de los cuerpos ha formado parte de los aspectos centrales de las sociedades desde el aislamiento de los enfermos, las desinfecciones de los hogares por parte de las administraciones públicas (Armus, 2000), hasta los modos que ha asumido y asume la sexualidad y la procreación (Turner, 1989). En este sentido, las políticas de los cuerpos, entendidas como la expresión que adquieren dentro del régimen de acumulación capitalista una serie de “estrategias que una sociedad acepta para dar respuesta a la disponibilidad social de los individuos en tanto parte de la estructuración social del poder” (Scribano, 2009: 1), atraviesan todas las instituciones de una sociedad. Los cuerpos constituyen, más que meros instrumentos de mediación de las emociones, las maneras de experimentar, pertenecer y ser en el mundo. Ello implica, entre otros aspectos, comprender que las y los actores se comportan desde y a través de su materialidad corpórea, y en ese sentido, no hay acción social posible sin cuerpo.

Las políticas de los cuerpos implican también una determinada política de las emociones<sup>18</sup> que regulen los modos en que los actores experimentan los “estados

---

18 El análisis de las emociones requiere dejar de lado perspectivas sustentadas en el funcionalismo o un análisis teleológico, para centrarnos desde un enfoque que permita no solamente analizarlas como funcionales al orden social sino que incluya también la posibilidad de identificar aquello que poseen de disruptivo y contradictorio que dan cuenta, en alguna medida, de los cambios en las emociones en diferentes períodos de tiempo. Constituyen procesos sociales en sí mismos (Luna Zamora, 2007) dado que toda emoción resulta socialmente construida, formada y organizada. Las formas en que se experimentan las emociones, se vuelven imposibles comprenderlas como estados internos, individuales y aislables. Por el contrario, constituyen el resultado de la interacción con otros en determinados contextos. Son el resultado de un cuerpo/emoción situado socialmente: relacional en términos intersubjetivos y estructurales. “Cargada de un tono afectivo, la emoción no tiene realidad en sí misma, no tiene su raíz en la fisiología indiferente a las circunstancias culturales o sociales, no es la naturaleza del hombre lo que habla en ella, sino sus condiciones sociales de existencia que se traducen en los cambios fisiológicos y psicológicos [...] no es espontánea, sino ritualmente organizada en sí misma y con significado para los demás” (Le Breton, 2012: 67). “Las emociones se enraízan en los estados del sentir el mundo que permiten vehicular las percepciones asociadas a formas socialmente construidas de sensaciones. Los sentidos orgánicos y sociales permiten vehicular aquello que parece único e irreplicable como son las

de sentirse y sentir el mundo [y vehiculicen] las percepciones asociadas a las formas socialmente construidas de las sensaciones” (Cervio, 2012: 11). Las mismas se encuentran acompañadas por los dispositivos de regulación de las sensaciones y mecanismos de soportabilidad social (Scribano, 2010), como las formas socialmente existentes de ordenar, categorizar y clasificar las emociones, configurando las sensibilidades sociales, en el caso de los primeros; y en los segundos, evitar sistemáticamente el conflicto social. Ambos traman y constituyen el régimen de sensibilidad que una sociedad construye para sus propios integrantes.

Los sistemas capitalistas actuales, como maneras de estructuración de las sociedades, con particularidades en las latinoamericanas, requieren como sitios privilegiados el control de los cuerpos, de manera tal de delimitar, posibilitar y propiciar determinadas maneras de actuar/sentir de las y los actores, “el modo en que se distribuyen y transitan, la manera en que se configura su percepción y el sentir sobre los eventos del mundo y del sí mismo. Desde aquí, la idea de cuerpo ingresa como un deslizamiento teórico que cualifica a la noción abarcativa de sujeto, poniendo foco en lo que constituye el objeto del poder y la dominación” (Seveso y Vergara, 2012: 8).

El análisis de las políticas sociales, en tanto parte constitutiva de una particular política de/sobre los cuerpos/emociones, se vuelve ineludible dado que la materialidad corpórea ocupa un lugar central en la producción y clasificación de las sensaciones.

[E]l ojo que ve, la boca que degusta, la nariz que huele, el oído que escucha y la piel que toca, son terminales sensoriales tan físico-biológicas como histórico-sociales a partir de las cuales el sujeto entabla relaciones y configura las maneras del sentir(se) en/con las cosas, con los otros y con sí mismo. Por su parte, ver, degustar, oler, oír, tocar se instituyen como acciones dependientes de (en tanto configuradas por) los regímenes de sensibilidad social que regulan, ordenan y hacen cuerpo las condiciones de aceptabilidad, adecuación y soportabilidad atribuidas a dichas prácticas en un momento histórico particular (Cervio, 2012: 10).

Debido a su carácter histórico-social, las sociedades producen y reproducen particulares maneras de regular, ordenar y “hacer cuerpo” determinadas prácticas

---

sensaciones individuales, y elaboran a la vez el ‘trabajo desapercibido’ de la incorporación de lo social hecho emoción” (Scribano, 2007: 122).

en términos de un particular régimen de sensibilidad. Dicho régimen de sensibilidad regula y vuelve soportable las formas en que se perciben los sentires sobre el mundo, siendo ambos mecanismos (regular y volver soportable) condición de posibilidad de la reproducción del capitalismo a largo plazo. El modo de regulación social y político al que anteriormente referíamos se ancla no solamente en los comportamientos de los sujetos, sino previamente, en las formas en que estos perciben, comprenden, experimentan y sienten el mundo que los rodea. Así, las políticas sociales, particularmente las de atención a la pobreza, constituyen una puerta de entrada para indagar cuál es la política que el régimen de acumulación reserva para aquellos sectores que —necesariamente— son expulsados por los requerimientos del régimen.

### **Imagen Mundo y la construcción de un perfil de destinatario**

Como anteriormente se ha mencionado, en este caso particular analizaremos y realizaremos una reconstrucción “del ojo que ve y construye en las producciones audiovisuales”, en tanto proceso de selección —puesta en escena— de determinados aspectos del mundo social que implica en sí mismo un proceso de interpretación<sup>19</sup>.

En otros trabajos (Cena 2013d, 2013e) se ha expuesto la necesidad de preguntarnos por el rol que las políticas sociales ejercen en términos de régimen de sensibilidad. Se ha visto que los regímenes de acumulación requieren, a través de las instituciones del modo de regulación social y político, de la adecuación de los comportamientos individuales para su producción y reproducción a través del tiempo. En dicha tarea compromete, a través de los mecanismos de soportabilidad social y los dispositivos de regulación de las sensaciones, los modos en que el régimen de sensibilidad de las y los actores se conforman dando lugar a modos de sentir, desear, comportarse y estar que, bajo la apariencia de individuales y únicos, son productos del régimen imperante.

Las políticas sociales, y aquí tomamos sólo la AUH como una expresión metonímica de ello pero podríamos realizar el ejercicio con cualquier tipo de política social<sup>20</sup>, suponen determinados comportamientos por parte de sus destinatarios,

19 Es necesario destacar que no se llevará adelante un análisis semiológico de los materiales audiovisuales con los que se cuenta, sino que a partir de los diferentes textos que se expresan allí se reconstruirá el régimen de sensibilidad que suponen respecto a la temática sobre la cual operan.

20 Solo por mencionar un dato al pasar, según la CEPAL 13 millones de personas en América latina se encuentran bajo la cobertura de una política social que dentro del régimen no contributivo implica la transferencia monetaria hacia los núcleos familiares con menos de 18 años a cargo bajo la condicionalidad

que se encuentra vinculado no solamente en referencia a lo que se espera, sino también con referencia a cómo “deberían” comportarse naturalizadamente las y los sujetos objeto de la intervención estatal, ocultando e invisibilizando la carga que, en términos de imposición y violencia epistémica, poseen.

Expresión de ello es que en la totalidad de videos analizados, aparece el género femenino, dentro del hogar (principalmente en la cocina) para dar testimonio de cómo lleva adelante la crianza de los menores que tiene a cargo, como figura “natural” encargada del hogar. Por ejemplo, en el video “Caso Asignación Universal por Hijo<sup>21</sup>”, con fecha de publicación el 29 de noviembre de 2013, aparecen en escena cinco personas, una mujer que representa ser la mamá, dos niñas (de 7 y 14 años aproximadamente) y dos niños (de 10 y 12 años aproximadamente). En la primera escena donde aparecen los actores se muestra la cocina. Hay una mujer cocinando fideos, sirve los platos de comida a los niños y niñas, quienes se encuentran sentados almorzando, aunque la niña de 14 años colabora en servir los platos de comida también. Mientras las y los menores almuerzan la mujer no, sino que utilizando una pc (del estilo de las de conectar igualdad<sup>22</sup>) chequea el estado de sus trámites de ANSES en internet.

El texto de la mujer, que representa ser la madre en el hogar dice, “¿Sabés qué necesitás para saber cuándo y dónde cobrar la asignación universal por hijo?, te cuento. Unos ricos fideos para los chicos y mientras almuerzan les pedís prestada la compu”, luego se escucha una voz en *off* que explica el procedimiento.

Ahora bien, esta breve publicidad de ANSES ¿qué nos permite inferir acerca de los estados del sentir que las políticas sociales suponen hacia las personas que se encuentran bajo su cobertura? En primer lugar, aparece con fuerza el lugar de la mujer siempre dentro de su casa y, como lugar de referencia obligada, la cocina<sup>23</sup>. Se crea y recrea una asociación mujer-hogar-cocina como el ámbito propicio del ser y estar en relación con sí misma, como lugar de producción y reproducción de la vida, y con otros, al satisfacer las necesidades, entre otras, alimenticias del hogar.

En segundo lugar, en los videos se muestra al género femenino realizando actividades vinculadas a la producción y reproducción del hogar, como alimentar

---

de cumplir con una serie de condicionalidades.

21 Disponible en: [http://www.youtube.com/watch?v=hLpCJZArXP0&list=UU8jZB1wfX7ku\\_QqNJ\\_s3KhQ](http://www.youtube.com/watch?v=hLpCJZArXP0&list=UU8jZB1wfX7ku_QqNJ_s3KhQ)

22 Constituye un programa nacional que tiene por objetivo facilitar el acceso a las herramientas tecnológicas. Para ampliar ver <http://www.conectarigualdad.gob.ar/seccion/sobre-programa/que-conectar-igualdad-53>

23 Esta escena no solamente se presenta en este espacio publicitario analizado, sino es algo que se repite en la totalidad de videos analizados.

a sus hijos, cuidarlos, darles cariño, etc. Incluso en el caso de una de las menores presentes en el hogar (la niña de aproximadamente 14 años) que colabora con las actividades vinculadas a la alimentación de sus hermanos, reforzando aquellas aptitudes imputadas al género femenino que sujetan el ser mujer en este tipo de actividades de carácter domésticas.

En los videos publicados bajo el género de “Testimonios” se repiten y refuerzan algunos de estos aspectos observados en este primer material. Estos audiovisuales disponibles en el canal oficial de ANSES en *You Tube*, son en total 7 videos con una duración que oscila entre los 0.49 y 1.23 minutos y con un promedio de 200 reproducciones cada uno. La totalidad de “Testimonios” son dados por personas del género femenino presentadas como las madres que “administran” los ingresos producto del cobro de la AUH. Estas personas, en la totalidad de casos, son presentadas con nombre y apellido, edad, ocupación y lugar de residencia. En las narraciones cuentan cuántos niños, niñas o adolescentes tienen bajo su cuidado, qué beneficios les otorga cobrar la AUH y cuáles son los requisitos con los que deben cumplir. La totalidad de videos comienzan y finalizan con la misma imagen. Para la apertura, un imagen al estilo Google Earth, donde se ubica en un mapa geográfico de la Argentina la provincia en la que vive la entrevistada y luego, mediante un acercamiento, la ciudad en la que reside. Para el cierre, un logo de la AUH conformado por una niña con un libro, un hombre, una mujer con un bebé en brazos y un niño a su lado, junto con las inscripciones Asignación Universal por Hijo, ANSES, Presidencia de la Nación.

Con respecto a esta “introducción” y “cierre” observado en la totalidad de videos existen, al menos dos reflexiones obligadas. Por un lado, repensar el peso simbólico de adjudicar a “los destinatarios de la AUH” un nombre y apellido, una cara, una edad, una ocupación y un lugar de residencia. Emergen los destinatarios como personas reales, a las que puede pedirse y dan testimonio, rinden cuentas acerca de cuáles son los gastos que poseen, en qué colabora en el hogar el ingreso, cuántos hijos tienen y si cumplen con las “responsabilidades” que involucra el cobro de la AUH. Por otro lado, en dicho logo, se crea y recrea la imagen que el ojo que crea el material audiovisual posee de lo que debería ser una familia y los modos de comportamiento esperables: familias heterosexuales, con niños que estudien y con mujeres que cuiden de sus niños.

Un aspecto susceptible de debatir, presente en la totalidad de videos analizados refiere al rol del género femenino asociado, por un lado, no solamente a la maternidad, sino, por otro lado, a un tipo particular de ella que las vincula a la alimentación, cuidados y atención no sólo de los menores sino también del hogar.

En el video titulado “*Testimonio de Carina, una madre que cobra la AUH, de la Villa 31*”<sup>24</sup> con fecha de publicación el 18 de octubre de 2013, aparece una mujer con su hijo en brazos, se le solicita que nombre a cada uno de sus hijos y muestren sus libretas de vacunaciones y de asistencia escolar. Se presenta a una persona de género femenino en su casa, en lo que aparenta ser un comedor (hay una mesa y sillas) con un niño de 1 año y siete meses sentado en su falda, allí comienza a dialogar con alguien que “no se ve”, que se ubica detrás de la cámara. Luego, mientras avanza la narración, aparece la misma persona parada con dos de los menores alrededor, muestra las libretas de vacunación —son cinco por cada uno de los menores que tiene a su cargo— ubicadas sobre la mesa —que aparentemente está hecha con la puerta de un ropero. En término de contexto habitacional, algunos muebles se encuentran con cortinas como si fueran puertas y un aparente ropero parece dividir dos ambientes: la cocina del dormitorio. En el transcurso de la escena, aparece de pie la persona de género femenino con un niño en sus brazos y una niña al lado. Se ríen. El testimonio de la mujer dice:

*“Eh, sí, tengo uno que tiene 16, y después la otra de 11 y la otra de 7, y ella de 2... de 3, y él de 1 y 7 meses. Benjamín, Luz, Matías, Paola y Lucas. Sí, sí, ellos tienen completas todas las vacunas, ella por ahí que llora un poco pero él no”* (TESTIMONIOS. Carina Conrado, 32 años, AMA DE CASA. ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO. Villa 31. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Provincia de Buenos Aires. ANSES. Presidencia de la Nación).

Con respecto al material audiovisual hay varias cosas que decir. Por un lado, la necesidad de mostrar que la persona de género femenino no solamente es madre, sino que también es una madre que tiene presente a cada uno de sus niños no porque recuerde sus nombres y edades sino porque también cumple con las contraprestaciones exigidas. Por otro lado, se reproduce una fuerte asociación entre género femenino-maternidad que implica unas determinadas sensibilidades asociadas a la crianza y el cuidado de los hijos fuertemente ancladas en sostener en brazos a sus hijos menores, alimentarlos, llevarlos a la escuela, velar por su salud y tenerlos absolutamente presentes —recordando nombres, edades y tener siempre a mano sus libretas de salud y educación—, aspecto observados en la totalidad de videos.

---

24 Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=vE1tBM\\_1tmI](https://www.youtube.com/watch?v=vE1tBM_1tmI)

Al mismo tiempo, los contextos en los que las familias se encuentran habitando muestran no solamente la precariedad en la que viven un número creciente de ciudadanos en condiciones de negación, sino también los modos en que las mujeres en dichos contextos *deben ser y estar* con las y los menores a su cargo.

Este video se encuentra comentado por un usuario de *You Tube* que dice: “Que lindo todo un ejemplo vive para sus hijos” (Inés Campagnoni, hace cuatro meses). El vivir para los hijos luego de observar el video de una persona de género femenino cuidando y garantizando la producción y reproducción del hogar, establece y delimita cuáles son aquellas formas de ser y estar reconocidas y “premiadas” socialmente, como aquello que desapercibidamente se posiciona como lo esperable y normalizado, sin advertir la carga de normatividad que poseen.

Otro aspecto que emerge con fuerza es que siempre se alude al género femenino como madre rodeada de sus hijos. Por ejemplo, en el video “*Testimonio de Marcela, de Paso de los Libres, acerca de los alcances y los beneficios que tiene la Asignación Universal por Hijo*<sup>25</sup>”, con fecha de publicación el 28 de octubre de 2013, el video comienza, como todos los observados, con una imagen del Google Earth, indicando la ciudad de la entrevistada. Luego aparece una persona del género femenino, sentada en la concina de una casa sentada en una mesa, acompañada de 5 menores de edad, una niña y cuatro niños. La cámara realiza tomas de cada uno de los niños en primer plano. Luego volviendo al plano general, muestran a los niños ubicados alrededor de la mesa interactuando con fotos de ellos y retoman un plano cercano de los niños mirando la cámara y sonriendo. Luego vuelven a un plano general de la mujer rodeada de los niños con algunos —los más pequeños en edad— sentados en su falda.

En escena se encuentran todos (mujer-madre y niños-hijos) para dar testimonio de los resultados que, en términos del cuidado, posee la AUH. Demostrando que la mujer cumple con los requisitos básicos que, en términos de condicionalidades, la AUH exige en tanto madre. En escena, la mujer-madre dice:

*“y para mí fue una ayuda porque como soy sola con ellos entonces es una ayuda más para la escuela, es una ayuda para ellos para vestirles, para calzarles, para darles la comida. Tenerles un poco mejor [...] ellos todos estudian, tienen sus cosas para llevar a la escuela, todo. Sí, por lo menos no tengo que salir a trabajar así todo el día y dejarlos solo. Por lo menos tengo la posibilidad de estar con ellos, de ayudarlos en la escuela, todo [...] Y ellos todos tienen su*

25 Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=Ccs-dlMUi2>

*libreta, tienen todas las vacunas, tienen todos los controles médicos. Estamos bien, están contentos todos,*” —se ríe— (TESTIMONIO. Marcela Ytati. 30 años, AMA DE CASA. ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO. Paso de los Libres, Corrientes. ANSES. Presidencia de la Nación.)

El dar testimonio, en tanto —según la Real Academia Española— se encuentra vinculado a la aseveración de un hecho, al dar fe acerca de un hecho, respecto a la prueba, aseveración y certeza, compromete en estos casos no solamente la puesta en visibilidad de una mujer-madre con las libretas de salud y educación de sus hijos a mano, sino que además una mujer en su hogar, con sus hijos, que se muestran contentos, juntos, jugando dentro del hogar, alimentados y saludables. Vuelve a surgir el cumplimiento de la condicionalidad como un dar fe de los beneficios de la AUH que les permite estar bien, acompañados y contentos.

En el caso del video titulado “*Testimonio de Edith, una madre que cobra la AUH*”<sup>26</sup>, el comienzo del video es con una imagen de Google Earth, donde se ubica geográficamente la casa de la persona entrevistada, una persona de género femenino se encuentra en escena sentada en una mesa de una vivienda, con una sola silla. Por los artefactos que pueden observarse, la habitación donde se encuentra es la cocina de la vivienda con una mesada con las cañerías a la vista y un cuadro de bicicleta debajo. Las paredes no están pintadas, una cortina oficia de puerta que separa la cocina del dormitorio. Mientras ella narra su composición familiar van mostrando fotos de sus hijos. En escena están dos de sus hijos dentro de la vivienda, una adolescente que acompaña a una menor de un año aproximadamente. Luego, mientras la mujer que dice ser la mamá sigue dando su testimonio, muestran a la niña de un año caminando por el hogar, yendo hacia los dormitorios. Allí, en otra toma, aparece la mamá buscando en un bolso las libretas del ANSES de sus hijos. Cierra la escena con la mujer sentada en su mesa nuevamente dando su testimonio. La mujer narra:

*“Eh, yo tengo una nena de 19, una de 17 que es por la que cobro, un nene de 13, ella de 11 Martina, tengo una nena de 11, Isabella que tiene un año y 4 meses, y Dios se me llevó mi pequeña hace 6 años. Con la Asignación le compro ropa, todo a los chicos, porque también es, (se ríe) con eso tenés que vestirlos, darles de comer y los estudios. Gracias al plan también te vigilan los nenes y es un incentivo para que los chicos sigan estudiando. Y, a veces los chicos no*

26 Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=ETk2BieBk0c>



*quieren ir a la escuela (se ríe), es así, pero bueno, mamá insiste en que vayan. Es bueno porque también, por eso, por el control médico también, estamos en la lucha, criándolos e intentando salir adelante con ellos. De que puedan tener sus cosas y que no tengan que andar en la calle como yo. Yo cuando era niña me crie en la calle. Entonces ahora con el estudio y el trabajo, que pueda trabajar yo, está bueno, es un apoyo la asignación para mí. Es del 100 por 100 es el 80, que a mí me ayuda” (TESTIMONIOS. Edith Orajivac, 39 AÑOS EMPLEADA DOMÉSTICA. ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO. Tandil Provincia de Buenos Aires. ANSES. Presidencia de la Nación).*

Con respecto a este testimonio, en primer lugar, el rol de la adolescente de 17 años de género femenino ayudando a su mamá en el cuidado de su hermano menor. Ello refuerza, como anteriormente lo hemos adelantado, el vínculo entre determinadas sensibilidades y géneros. El género femenino emerge casi desapercibidamente como aquel inclinado hacia el cuidado de las personas y como garantía de la producción y reproducción de la unidad doméstica. En segundo lugar, aparece la idea de vigilancia y control sobre los menores. Las contraprestaciones parecen así como dispositivos que permiten “chequear” la buena crianza de las y los menores y el testimonio como la “prueba” de que los ingresos transferidos a través de la AUH poseen algún tipo de impacto o “buen” fin en las y los menores hacia los que va dirigido. Aquí cabría indagar sobre aquellos dispositivos de control, vigilancia y “prueba” sobre aquellos núcleos familiares que cobran sus asignaciones familiares a partir del régimen contributivo.

En otros dos de los videos titulados “*Testimonio de Andrea, madre que cobra la AUH, de Viedma, Río Negro*”<sup>27</sup> y “*Testimonio de Carolina, una madre que cobra la AUH, de Tandil*”<sup>28</sup>, una persona de género femenino presentada como madre expone:

*“creo que la asignación es una ayuda para la mamá, tanto como para comprar las primeras cosas del bebé, como no sé, para gastos mínimos que tiene... sí, creo que eso también obliga, o sea, implica que la mamá vaya a hacer los controles, porque los nenes tienen que tener sí o sí todos los controles, las vacunas, todas las cosas que tienen que tener, soy madre sola y bien, yo creo que*

27 Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=fQVIRQVgFKw>

28 Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=v3QPtfvIZ90>

*me ayuda, es una gran ayuda para mi tanto como para ellas”* (TESTIMONIOS. Andrea Sepulveda, 22 años, AMA DE CASA. ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO. Viedma, Provincia de Río Negro, ANSES, Presidencia de la Nación)

*“sí, te ayuda mucho, en cierta forma a mí me ayuda mucho. Porque antes cuando no tenía trabajo no tenía de dónde agarrarse y ahora por lo menos no tengo trabajo pero los 300 de ahora o los 360, me sirven por lo menos para darle de comer algo a mis hijos, comprarle algo que le falte en la escuela... llevarlos al médico, hacer los controles que uno, al no tenerla antes no ... no sé, lo dejaba pasar, porque no estaba acostumbrado y ahora es como que ya te acostumbras... a ver... desde el 2011 que estoy recibiendo la, que salió no, fines?, fines de diciembre empecé a cobrar y ahí empezamos... (Sonríe) es aparte de la plata un recordatorio de que tengo que llevarlo a control”* (TESTIMONIOS. Carolina Carrera, 29 AÑOS, ACOMPAÑANTE TERAPEÚTICA. ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO, Tandil Provincia de Buenos Aires. ANSES. Presidencia de la Nación)

Aquí vuelve a aparecer la generación de controles como condición obligada y de “merecimiento” del cobro. Una de las entrevistadas reflexiona acerca del “acostumbramiento” que genera esta política social. Previamente hemos advertido acerca de los impactos que en términos del régimen de sensibilidad las políticas sociales poseen. Dicho régimen requiere de la modificación de los comportamientos para su persistencia en el tiempo, para ello se legitiman unas y no otras Imágenes del Mundo que producen y reproducen una determinadas clasificaciones acerca del mundo social. En caso particular de la política que nos encontramos analizando, unas particulares sensibilidades asociadas al género femenino en condiciones de pobreza.

Por último cabe reflexionar sobre las ausencias. En ninguno de los videos analizados aparece la figura paterna, en tanto co-responsable en la crianza de las y los menores, la producción y reproducción del hogar. Ello se observa no solamente en la sección de “testimonios” donde se entrevista a personas que perciben la AUH y que se autodenominan como “solas”, sino también en la publicidad. En uno de los testimonios analizado emerge con fuerza la posición de única cuidadora de la mujer-madre dentro del hogar, que observa cómo uno de los principales beneficios de la AUH es que pueda estar en el hogar, acompañando a sus hijos, no dejándolos solos.

En otros trabajos (De Sena y Scribano, 2013; Pautassi y Zibecchi 2010; Cena, 2013a, 2013d) se ha venido advirtiendo acerca de las implicancias que la titularidad femenina dentro de este tipo de políticas sociales posee en términos de producción y reproducción de estereotipos de género.

“En este sentido, la titularidad de los PTC se vuelve un aspecto nodal a tener en cuenta, aspecto que se encontró invisibilizado por mucho tiempo en la producción académica sobre la temática y, al mismo tiempo, fue aplaudido como síntoma de éxito por los organismos multilaterales de crédito. Actualmente, evaluar un PTC desde la titularidad implica incluir un balance acerca de las cargas de trabajo reproductivo que enfrentan las mujeres” (Cena, 2013c: 8)

Lo que fue y continúa siendo aplaudido como éxito —al otorgar, teóricamente, autonomía a las mujeres— no hace más que ocultar los estados de sensibilidad que se atribuyen al género femenino en tanto modo esperable y deseable en el que deben actuar: dentro de sus hogares, alimentando, cuidando y criando a sus hijos, dándoles cariño, conteniéndolos en el hogar, etc. Se identifica así feminidad-maternidad-hogar-crianza (y otra serie de actos como alimentar, cuidar, educar, dar cariño, vestir) como un conjunto de modos esperables de “ser y estar” con otros con los que el género femenino debe sentirse identificado.

Ciertamente, en los PTC se cristaliza la forma bajo la cual el Estado participa activamente en la (re) estructuración de relaciones asimétricas entre varones y mujeres, lo cual tiene consecuencias en la forma bajo la cual se satisfacen necesidades sociales esenciales para la reproducción del sistema social, como son las del cuidado infantil. Nuevamente, más allá del lenguaje modernizante que impregna a estos programas —vinculados con ‘la ciudadanía’, la ‘participación’—, la mujer aparece circunscripta a roles tradicionales y, en tanto ‘madre’, su función principal consiste en garantizar el bienestar y desarrollo de los hijos. En rigor, puede decirse que no hay un esfuerzo por promover o incentivar la igualdad de responsabilidades entre varones y mujeres en lo relativo al cuidado de los hijos/as y a las tareas domésticas, como tampoco lo hay en avanzar en una concepción del cuidado como responsabilidad social y no individual de cada familia. Por ello, el cuidado aparece como algo propio de la ‘maternidad’ y del ser mujer (Pautassi, 2009: 5).

Las políticas sociales, como anteriormente se ha mencionado, forman parte del modo de regulación del régimen de acumulación. De forma tal que afectan las

maneras en que las y los actores se comportan al transmitir determinados modos deseables de ser y estar. Como hemos visto en el breve análisis de los materiales audiovisuales, tanto las referencias de las imágenes como los discursos que acompañan, circunscriben al rol femenino-materno a las tareas vinculadas a roles tradicionales dentro de la producción y reproducción del hogar. Incluso emerge ello como testimonio de cómo una política social es recibida y administrada dentro de los hogares.

Como anteriormente lo hemos dicho, la posibilidad que ofrecen los materiales audiovisuales en tanto productos u artefactos sociales es que permiten reconstruir la mirada de quien observa. En este caso particular, los procesos de selección que implica la edición del material implican la emergencia de algunos y no otros aspectos vinculados a lo que se espera que sean las personas que se encuentran bajo la cobertura de la AHU: que sean familias, con mujeres-madres, que se ocupen de la producción y reproducción del hogar, que se encuentren en sus casas, en la cocina, que atiendan a sus hijos, los alimenten, eduquen y curen, les den cariño y los tengan contenidos, jugando, en el hogar, y que todo ello los deje contentos. Dado que otro aspecto que emerge con fuerza es la felicidad y agradecimiento de este tipo de actores respecto a la AUH.

## **Conclusiones**

En este capítulo, se han problematizado las políticas sociales desde un enfoque que ha recuperado los aportes de la teoría de la regulación, las teorías sobre cuerpos y emociones y la sociología del conocimiento. Se ha visto que éstas no solamente afectan el modo de producción y reproducción material y simbólica de los actores, sino que también poseen determinadas Imágenes Mundo, posibles de ser reconstruidas a partir de una mirada sociológica. Dichos dispositivos de clasificación y ordenamiento del mundo social significan determinadas concepciones acerca de la situación considerada problemática y de las soluciones acordes. Como ha podido observarse, la potencialidad analítica del enfoque propuesto habilita un análisis pormenorizado de las políticas sociales, dando cuenta de su lugar ambiguo dentro del régimen de acumulación y, junto con ello, su implicancia en términos de un particular régimen de sensibilidad que en el caso de la AUH y en los videos difundidos en el canal oficial del ANSES en *You Tube*, asocia unilateralmente el género femenino con la maternidad, el cuidado del hogar, la alimentación, el cuidado de la salud y la preocupación por la educación de las y los menores.

Concomitantemente con ello, se ha visto que internet constituye una práctica cotidiana para el 40% de la población argentina e incluso que los canales estatales de difusión se han instalado en la Red. Se ha visto también que se han reconfigurado las nociones de tiempo, espacio y corporalidad otorgando nuevos significados y sentidos a las interacciones mediadas por internet. Se han observado las potencialidades de la etnografía virtual que mediante la observación, la escucha y la experiencia, en este caso, como usuarios de la Web ha habilitado un particular abordaje de dichos videos permitiendo dar cuenta de la particular Imagen Mundo que reproducen. Se han visto también las potencialidades de lo audiovisual en tanto contenidos que se posicionan como aquello que es verdadero, sin advertir la cuota de construcción social que poseen al ser producto de un ojo que recorta, edita, pregunta, musicaliza y manipula el artefacto tecnológico. Un ojo afectado por sus condiciones de clase, etnia y género.

En este sentido es que el análisis de los materiales audiovisuales disponibles, intentando a través de la etnografía virtual reconstruir la Imagen Mundo del “ojo” detrás de la cámara, han permitido reflexionar acerca del régimen de sensibilidad que se supone por parte de los destinatarios de la Asignación Universal por Hijo.

Dicho régimen de sensibilidad se ha encontrado marcado por la sobre-presencia del género femenino fuertemente vinculado al cuidado de sus hijos, creando casi desapercibidamente un binomio mujer-madre, presentado como natural. Dicho cuidado se ha manifestado en la alimentación, los controles de salud, la asistencia escolar, la vestimenta y el dar cariño, como sostener en brazos a los niños, niñas y adolescentes presentes en el hogar. Al mismo tiempo, se ha mostrado como lugar común de producción y reproducción de la vida de estas personas de género femenino en condiciones de negación, su propia casa, más específicamente, dentro de la cocina, siempre rodeada de sus niños, al menos los más pequeños en edad.

Se ha analizado también el lugar del testimonio en tanto “dar aseveraciones” y demostrar que se es merecedor de la transferencia en tanto existe el cumplimiento con las contraprestaciones, a la vez que se legitima la intervención estatal al darle nombre y apellido, edad, ocupación, residencia y un cuerpo visible a aquellos que son destinatarios de la “ayuda” —como ellos mismos denominan en los videos— estatal.

Por último, se ha visto también que en el material analizado aparecen las personas entrevistadas y sus hijos contentos, pese a que las imágenes muestran viviendas en condiciones de negación e insatisfacción de algunas de las Necesidades Básicas. Las políticas sociales, en este sentido, son cómplices del régimen de

acumulación dado que a corto plazo transfieren ingresos o bienes que “alivian” las condiciones de negación de los hogares, aunque no “revierten” las condiciones en las que se encuentran so pena de asegurar la reproducción del régimen de acumulación a largo plazo. Transfieren no solamente bienes sino también una serie de reglas y roles que impactan en los modos en que los sujetos se comportan. El régimen de sensibilidad de los actores se encuentra de esta forma comprometido cuando son intervenidos por una política social. De esta manera, el sentir que se debe cumplir con las contraprestaciones, percibir que se está recibiendo una ayuda, el estar contento con ello y el prestar testimonio de lo beneficiosa que puede ser la intervención estatal, son parte de las formas en que asume la contención del conflicto social en un régimen de acumulación que necesariamente genera situaciones de pobreza y negación en las poblaciones.

## Bibliografía

- AMBORT, M., CENA, R. Y LANZA, E. (2007) “Pobreza y Redes de Resolución de Problemas: Políticas Sociales-Asistenciales”, en IX Jornadas de Antropología Sociocultural. Reconocimiento y encubrimiento en las políticas neoliberales. Debates sobre la diversidad cultural y la desigualdad social. Octubre de 2007. Rosario.
- ARMUS, D. (2000) “El descubrimiento de la enfermedad como problema social”, en Mirta Lobato (dir.), *El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*, Nueva historia argentina. Vol. 5. Bs As. Edit. Sudamericana.
- 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*. (pp. 17-79) Bs. As. Editorial Prometeo. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- CASTELLS, M. (1996a). *The Rise of the Network: Societv*. Cambridge. MA: Blackwell.
- \_\_\_\_\_ (1996b). “The net and the selfworking notes for a critical theory of the informational society”. *Critique of Anthropology*. Vol. I. N° 16. pp. 9-38
- CENA, R. (2012) “Tecnologías de Captación de la Expresividad: la fotografía en el registro de la festividad y sus vinculaciones en la ciudad de Villa María”, en Scribano, A., Magallanes, G. y Boito, E. *La Fiesta y la Vida. Estudios desde una sociología de las prácticas intersticiales*. Bs As. Edit. CICCUS. pp. 141-159.
- \_\_\_\_\_ (2013a) “Asignación Universal por Hijo para Protección Social: sustentos, configuraciones, formas e implicancias” en Boschiero, C.; Cena,

- R.; Guzmán Rincón, A.; y Pérez Zorrilla, J. (2013) *Tesis de Maestría sobre Políticas Públicas en Derechos Humanos*. Bs As. Access Group Editores. Vol. 4. pp. 197-361.
- \_\_\_\_\_ (2013b) “Desafíos Actuales del Proceso de Investigación en Ciencias Sociales. Revisión crítica de las estrategias metodológicas y modos de abordajes estandarizados”, en Revista *Horizontes Sociológicos, AAS*. Año 1. N° 2. En coedición con *Revista Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*. Año 5. N° 8. pp. 112-117.
- \_\_\_\_\_ (2013c) “Políticas Sociales en la Argentina Actual: AUH ¿una nueva configuración en la intervención sobre la cuestión social?”, en X Jornadas de Sociología, 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. Disponible en: <http://sociologia.studiobam.com.ar/wp-content/uploads/ponencias/435.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2013d) “Políticas sociales, cuerpos y emociones: las estructuras de sensibilidades en condiciones de negación”. En *Congreso Latinoamericano de Sociología*. Santiago. Chile.
- \_\_\_\_\_ (2013e) “Políticas Sociales desde la Sociología del Cuerpo y las Emociones”. VII Jornadas de Jóvenes Investigadores. Buenos Aires. Noviembre de 2013. Disponible en: [http://jornadasjovenesiigg.sociales.uba.ar/files/2013/10/eje7\\_cena.pdf](http://jornadasjovenesiigg.sociales.uba.ar/files/2013/10/eje7_cena.pdf)
- CERVIO, A. (2012) *Tramas del Sentir: ensayos desde una sociología de los cuerpos y las emociones*. (Comp.). Bs. As. Estudios Sociológicos Editora.
- DE SENA, A. Y SCRIBANO, A. (2013) “Los planes de asistencia social en Buenos Aires, Argentina: una mirada desde las políticas de los cuerpos y de las emociones”. En revista *Aposta* N° 59. Disponible en: <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/ascribano1.pdf>
- DETTANO, A.; LAVA, P.; Y SÁENZ VALENZUELA, M. (2013) “Proyecto Palermo Intenso: La utilización de las Redes Sociales como herramientas de indagación social” en VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, 10, 11 y 12 de noviembre de 2011. Eje Temático 7: Políticas del Cuerpo.
- GRASSI, E. (2003) “Políticas de Asistencia Focalizadas en el Desempleo y la Pobreza”. En Grassi, E. *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Bs As. Espacio Editorial. pp. 221-302.
- HARVEY, D. (2004). “Introducción”. En *La Condición de la Posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Bs As. Ed. Amorrortu. pp. 143-146.

- \_\_\_\_\_ (2007). “La Teoría Marxiana del Estado”. En *Espacios del Capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid. Akal. pp. 285-302.
- HINE, C. (2004) *Etnografía Virtual*. Colección Nuevas Tecnologías. Barcelona. Editorial UOC.
- HOCHSCHILD A. (2011) “La capacidad de sentir”. En: *La mercantilización de la vida íntima. Apuntes de la casa y el trabajo*. Bs As. Katz.
- LE BRETON, D. (2012) “Por una antropología de las emociones” en *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*. N°10. Año 4. pp. 67-77 Disponible en: <http://www.relaces.com.ar/index.php/relaces/article/view/208> [Revisado el 11/03/2013]
- LUNA ZAMORA R. (2007) “Emociones y subjetividades. Continuidades y discontinuidades en los modelos culturales”. En Luna, R. y Scribano, A. (Comp.) *Contigo Aprendí... Estudios Sociales de las Emociones*. Córdoba. CEA-CONICET-Universidad Nacional de Córdoba-CUSCH- Universidad de Guadalajara. pp. 233-471.
- MURTHY, D. (2008) “Digital Ethnography: An Examination of the Use of New Technologies for Social Research”. *Sage Publications*. UK. Disponible en: [soc.sagepub.com](http://soc.sagepub.com). Fecha de consulta: 17/12/ 2013.
- NEFFA, J. (2006) “Evolución Conceptual de la Teoría de la Regulación”. En, De La Garza Toledo, Enrique (comp.). *Teorías Sociales y Estudios del Trabajo: Nuevos Enfoques*. México. Anthropos Editorial. pp. 277-312. Disponible en: [http://docencia.izt.uam.mx/egt/publicaciones/libros/teoria\\_social/cap9.pdf](http://docencia.izt.uam.mx/egt/publicaciones/libros/teoria_social/cap9.pdf)
- OBSERVATORIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2011a) “Asignación Universal por Hijo para Protección Social: una política de inclusión para los más vulnerables”. Disponible en: <http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/AUH%20para%20Protecci%C3%B3n%20Social.pdf> Fecha de consulta: 12/05/12
- ORTEGA OLIVAIRES, M. (2009), “Metodología de la Sociología Visual y Su Correlato Etnológico”. *Argumentos*. Vol. 22. N° 59. pp. 165-184. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=59511412006> Fecha de consulta: 31/01/ 2012.
- PAUTASSI L. (2009) “Programas de transferencias condicionadas de ingresos ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina”. En Seminario Regional Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas. CEPAL. Santiago de Chile.
- PAUTASSI, L. Y ZIBECCHI, C. (2010) “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en



- Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias”. CEPAL-UNICEF. Santiago de Chile.
- SCRIBANO, A. (2002) “Pobreza, Ciencias Sociales y Filosofía: hacia un análisis de los supuestos ontológicos de los estudios de pobreza”. En Cuadernos Nº 15. Jujuy. Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Jujuy. pp. 97-119.
- \_\_\_\_\_ (2004a) “A manera de introducción. De Fantasmas e Imágenes Mundo: una mira oblicua de la teoría social latinoamericana” En *Combatiendo Fantasmas*. Chile. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales. pp. 6-18.
- \_\_\_\_\_ (2004b) “Modernización y Teoría Social: Imagen Mundo y Analogías” En *Combatiendo Fantasmas*. Chile. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales. pp. 30-45.
- \_\_\_\_\_ (2007) “La Sociedad Hecha Callo: Conflictividad, Dolor Social y Regulación de las Sensaciones”. En Scribano, A. (Comp.) *Mapeando Interiores. Cuerpo, Conflicto y Sensaciones*. Córdoba. Jorge Sarmiento Editor. pp. 118-142.
- \_\_\_\_\_ (2009) “¿Por qué una mirada sociológica de los cuerpos y las emociones? A Modo de Epílogo”. En Scribano, A, y Figari, C. (Comp.) *Cuerpo(s), Subjetividad(es) y Conflicto(s) Hacia una sociología de los cuerpos y las emociones desde Latinoamérica* CLACSO-CICCUS 2009. p.p 141-151. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/scribano/10epilogo.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2010) “Estados Represivos: Políticas de los Cuerpos y Prácticas del Sentir.” En RBSE 9 (25): 98-140 Abril de 2010. ARTIGO
- SEVESO ZANIN E. y VERGARA MATTAR G. (2012) “En el cerco. Los cuerpos precarios en la ciudad de Córdoba tras la crisis argentina de 2001” Papeles del CEIC # 79. Marzo 2012. Disponible en: <http://www.identidadcolectiva.es/pdf/79.pdf>
- TURNER, B. (1989) *El cuerpo y la sociedad. Exploraciones en teoría social*. México. Fondo de Cultura Económica.

### Material Audiovisual Visitado

- Canal de *You Tube* Administración Nacional de la Seguridad Social. <http://www.youtube.com/user/ansesgob?feature=csp-in-feed>
- Caso Asignación Universal por Hijo, [http://www.youtube.com/watch?v=hLpCJZarXP0&list=UU8jZB1wfX7ku\\_QqNJ\\_s3KhQ](http://www.youtube.com/watch?v=hLpCJZarXP0&list=UU8jZB1wfX7ku_QqNJ_s3KhQ)
- TESTIMONIOS. Carina Conrado, 32 año, AMA DE CASA. ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO. Villa 31. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Provincia de Buenos Aires. ANSES. Presidencia de la Nación [https://www.youtube.com/watch?v=vE1tBM\\_1tmI](https://www.youtube.com/watch?v=vE1tBM_1tmI)
- TESTIMONIOS. Edith Orajivac, 39 AÑOS EMPLEADA DOMÉSTICA. ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO. Tandil Provincia de Buenos Aires. ANSES. Presidencia de la Nación <http://www.youtube.com/watch?v=ETk2BieBk0c>
- TESTIMONIO. Marcela Ytati. 30 años, AMA DE CASA. ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO. Paso de los Libres, Corrientes. ANSES. Presidencia de la Nación. <http://www.youtube.com/watch?v=Ccs-dlMUi2s>
- TESTIMONIOS. Andrea Sepulveda, 22 años, AMA DE CASA. ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO. Viedma, Provincia de Río Negro, ANSES, Presidencia de la Nación <https://www.youtube.com/watch?v=fQVIRQVgFKw>
- TESTIMONIOS. Carolina Carrera, 29 AÑOS, ACOMPAÑANTE TERAPÉUTICA. ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO, Tandil Provincia de Buenos Aires. ANSES. Presidencia de la Nación <https://www.youtube.com/watch?v=v3QPtfvIZ90>
- TESTIMONIOS. Melina Domínguez, 22 AÑOS, AMA DE CASA. ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO. Villa 31, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires. ANSES. Presidencia de la Nación <https://www.youtube.com/watch?v=JGYAvNftAbM>

# Reflexiones en torno a los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y los Créditos al Consumo

Florencia Chahbenderian<sup>1</sup>

*“El dinero es abstracto, repetí, el dinero es tiempo futuro”*  
(El Aleph, Jorge Luis Borges)

## Introducción<sup>2</sup>

El presente capítulo tiene por objeto analizar cómo son los vínculos entre los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) y los créditos al consumo en la actualidad argentina. Tanto desde el diseño de algunos PTMC como desde las prácticas de los beneficiarios, existen múltiples conexiones entre estos dos grandes ámbitos que vale la pena estudiar, por lo alarmante de las consecuencias que acarrea para las personas con menores recursos como por el poco interés que viene mostrando la literatura académica en Argentina hasta el momento sobre el tema.

En el marco del estudio colectivo que venimos desarrollando en el GEPSE<sup>3</sup> en torno a las emociones que estructuran los PTMC, en esta sección se pretende caracterizar a los mercados crediticios a los que acceden los beneficiarios de PTMC. En la necesidad de integrar prácticas vinculadas a la economía con la política social desde una perspectiva de los cuerpos/emociones, nos proponemos observar cómo estas poblaciones se encuentran expuestas a ciertos mecanismos

---

1 Lic. en Economía (FCE-UBA), Doctorando en Cs. Sociales (FSOC-UBA). Integrante del GEPSE, CIES. florenciachabe@gmail.com

2 Una versión de este artículo fue presentado en las X Jornadas de Sociología, UBA (Julio, 2013) titulado: “¿Crédito o subsidio? Algunos aspectos introductorios de los créditos a los que acceden las destinatarias de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso”, por Chahbenderian, F. y Castro Mattei, R.

3 Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Emociones, Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos (GEPSE, CIES).

crediticios para el consumo, que desencadenan nuevas vulnerabilidades y tienen por destino final la *financiarización* de la vida cotidiana de estos sujetos.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, elaboramos una breve conceptualización de las políticas sociales desde los estudios de los cuerpos/emociones. En segundo término, contextualizamos la situación de la expansión de los PTMC en Argentina, y esbozamos algunas perspectivas en torno a la *financiarización* de los beneficiarios de PTMC. En el apartado siguiente, ubicamos el análisis en el rol del endeudamiento en el capitalismo actual para luego pasar al funcionamiento del sistema crediticio argentino, su evolución reciente, las poblaciones a las que se dirigen y las ramas que aluden a estos sectores. Seguidamente, reflexionamos en torno a los vínculos existentes entre los PTMC y los créditos al consumo y sus efectos para, por último, exponer algunas conclusiones preliminares.

### **Una aproximación a las políticas sociales desde los estudios de los cuerpos/emociones<sup>4</sup>**

En el presente apartado nos proponemos explicitar brevemente qué se entiende por políticas sociales con un abordaje desde una sociología de los cuerpos y las emociones. En primer lugar, cabe mencionar de qué forma las políticas sociales se enmarcan en el modo de producción capitalista, de modo de explicitar su —necesaria— vinculación con las políticas de los cuerpos/emociones. Dado que bajo el modo de producción capitalista no está asegurada la reproducción humana, el Estado aparece como garante de la perpetuación del régimen de acumulación en dos sentidos. Por un lado, establece la necesidad de atenuar temporalmente la lucha de clases para, a su vez, permitir la reproducción del capital en condiciones normales (Gough, 1982). Esto se refleja de diversas maneras en todas las políticas públicas, pero se expresa cabalmente en las políticas sociales.

Las políticas sociales “hacen sociedad ya que son aquellas específicas intervenciones sociales del Estado que se orientan (en el sentido de que producen y moldean) directamente a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de

---

4 En adelante, partimos del concepto de cuerpo/emoción para establecer la necesaria unión entre una sociología de los cuerpos y una sociología de las emociones. En este sentido, “una sociología de los cuerpos/emociones involucra la aceptación de que si se pretenden conocer los patrones de dominación vigentes en una sociedad determinada, hay que analizar: cuáles son las distancias que esa misma sociedad impone sobre sus propios cuerpos, de qué manera los marca, y de qué modo se hallan disponibles sus energías sociales” (Scribano, 2012: 102).

distintos sectores y grupos sociales” (Danani, 2004: 11). Al construir un problema y una cierta forma de expresarlo y abordarlo (Di Marco, 2003), construyen nuevas realidades, determinando el imaginario colectivo y el conjunto de sensibilidades sociales. De este modo, la funcionalidad de las políticas sociales consiste, principalmente, en su carácter compensatorio, que permite alcanzar un nivel básico de reproducción material de los sujetos, garantizando la legitimidad política del sistema (Gough, 2003 en Halperin Weisburd *et al.*, 2008).

A su vez, las políticas sociales se ubican en el centro del proceso de permanente constitución / reconstrucción de la “*forma mercancía de la fuerza de trabajo*”<sup>5</sup> (Danani, 2004: 13). Para ello, se precisa una regulación de las sensaciones que permita “que cada sujeto sea potencialmente una mercancía (...) Es decir, provocar que también las sensaciones sean mercancías y fetiches. Esto se dará, en tanto que la percepción cotidiana que los agentes tienen de ellos mismos anule la sensación de que sus vidas son un conjunto de cosificaciones de lo experimentado y que ello implica la expropiación y expoliación de la propia existencia” (Scribano y De Sena, 2013: 7).

Ahora bien, es particularmente desde su función de amortiguación de los conflictos sociales en las sociedades capitalistas que las políticas sociales “se conectan con las políticas de los cuerpos y las emociones” (Scribano y De Sena, 2013: 5). La reproducción efectiva del capital involucra mecanismos simbólicos y dispositivos de regulación de las sensaciones, en donde el cuerpo se constituye como *locus* de la conflictividad y del orden social (Seveso Zanin y Vergara Mattar, 2012).

Es decir, las propias “lógicas” de dominación se hacen necesariamente cuerpo y emoción, pues el motor más elemental para que el capital se nutra y retroalimente es la energía corporal —al basarse en la depredación de las energías sociales. Por ende, su regulación constituye el motor de su reproducción en el corto plazo. Ésta se revela en las políticas de las energías corporales, que “preparan el terreno” para diversas modalidades de expropiación (Scribano, 2009a). De este modo, los cuerpos y las emociones constituyen el “sitio privilegiado para controlar aquello que hacen/sienten los sujetos, el modo en que se distribuyen y transitan, la manera en que se configura su percepción y el sentir sobre los eventos del mundo y del sí mismo” (Seveso Zanin y Vergara Mattar, 2012: 8). En definitiva, habilitan dispositivos de aceptación del orden imperante.

Así, se dan mecanismos que operan desapercibidamente en la cotidianidad de las costumbres, las pautas de comportamiento, etc. que no están escritos ni dichos

---

5 La cursiva es de la autora.

sino que son prácticas que actúan como diques, pues contienen la potencialidad del conflicto social; estos son los mecanismos de soportabilidad social (en tanto prácticas hechas cuerpo dispuestas a la evitación sistemática del conflicto) y los dispositivos de regulación de las sensaciones (como maneras de “apreciarse en el mundo” a partir de percepciones socialmente determinadas) (Scribano, 2009)<sup>6</sup>.

De este modo, las políticas sociales “instalan dispositivos de verdad en los cuales se fundamentan estrategias disciplinantes desde una exterioridad definida por los campos de saber y poder” (Zaldúa et. al., 2008: 253-254). Además performan identidades, modos de ser, de verse y de vincularse con los otros en las prácticas cotidianas, estableciendo así patrones y normas sociales que legitiman la intervención estatal directa sobre ciertos sectores. “Así, la política de los cuerpos, es decir, las estrategias que una sociedad acepta para dar respuesta a la disponibilidad social de los individuos, es un capítulo, y no el menor, de la estructuración del poder” (Scribano y De Sena, 2013: 7).

### **El contexto argentino: Los PTMC como política predilecta de la lucha contra la pobreza en la región**

Es muy variada y extensa la literatura que se ha dedicado a analizar la expansión reciente de los PTMC en América Latina (Barrientos, 2012; Zibecchi, 2011; Villatoro, 2005; Midaglia, 2012; Ceccini y Madariaga, 2011), así como también en Argentina (Bertranou, 2012; Danani, 2011; Lo Vuolo, 2009; Pautassi y Rodríguez Enríquez, 2004; Lozano et al, 2011; Gasparini, 2010; Salvia, 2011; De Sena, 2011). A su vez, existen diversas producciones académicas latinoamericanas que abordan las políticas sociales a través de un análisis de las políticas de los cuerpos y las emociones (Scribano y De Sena, 2013; Krmpotic, 2011; Quatrini, 2009; Lisdero, 2010; Seveso Zanin, 2012; Ibañez y Huergo, 2011; Cena y Chahbenderian, 2012). A los fines del presente trabajo, en lo que sigue esbozaremos brevemente algunos aspectos significativos de la temática, en torno a los cuales se registra cierto consenso y que consideramos importante resaltar.

A raíz de las políticas de ajuste estructural implementadas a partir de los años '70 en Latinoamérica, se inició un proceso de profundización de las desigualdades sociales y, con las crisis económicas e institucionales de los años noventa,

---

6 Para un análisis en profundidad de los conceptos de mecanismos de soportabilidad social y dispositivos de regulación de las sensaciones ver: Scribano (2010a); Scribano (2009b); Scribano (2010b); Scribano (2010c).

emergieron nuevas modalidades de políticas sociales (Lo Vuolo, 1999). La primera década del 2000 se caracterizó por una expansión de las prestaciones de asistencia social, liderada por los llamados Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC), que constituyeron la estrategia predilecta de lucha contra la pobreza en la región (Barrientos, 2012).

En general, los PTMC se caracterizan por otorgar algún tipo de prestación monetaria, usualmente a familias con hijos menores de edad en situación de pobreza, sólo si se comprometen a llevar a cabo ciertas acciones o conductas que —supuestamente— se vinculan con el fortalecimiento de las capacidades humanas de sus miembros, que usualmente se relacionan con la educación, la nutrición, la salud, entre otros (Cecchini y Madariaga, 2011). Según Maldonado (2011), “los objetivos esenciales de los PTMC son aumentar el consumo en el corto plazo —al mitigar las restricciones de liquidez— y favorecer la acumulación de capital humano para romper, en el largo plazo, el ciclo de pobreza inter generacional” (Maldonado 2011: 4). De este modo, la entrega de dinero en efectivo apuntaría al primer objetivo, mientras que las condicionalidades se dirigen al segundo, generando incentivos en el comportamiento de los hogares, transformándolos en pos de generarles beneficios en el largo plazo y externalidades positivas a la sociedad, a partir del aumento del capital humano del hogar (Maldonado 2011).

Este tipo de programas son impulsados por organismos multilaterales de crédito, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, por mencionar algunos. Según Cecchini y Madariaga (2011), hacia 1997 los PTMC estaban presentes en 3 países y en 2010 se extendieron a más de 18. Al mismo tiempo, éstos han aumentado los montos ofrecidos, su cobertura y alcance geográfico, ya que en 2010 los PTMC alcanzaban a más de 25 millones de familias latinoamericanas y caribeñas, llegando a cubrir 113 millones de personas, esto es alrededor del 19% de la población, con inversiones que llegaban a representar cerca del 0,40% del PBI<sup>7</sup>.

---

7 Si bien se dieron procesos de expansión en paralelo, en general estos programas presentan requisitos de acceso, condiciones y montos de otorgamiento distintos, según el país que se trate. Algunos ejemplos vigentes en la actualidad: Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009), Argentina; Bono Juancito Pinto (2006), Bolivia; Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy (2009), Bolivia; Bolsa Familia (2003), Brasil; Chile Solidario (2002), Chile; Ingreso Ético Familiar (2012), Chile; Familias en Acción (2001), Colombia; Ingreso para la Prosperidad Social (2011), Colombia; Avancemos (2006), Costa Rica; Bono de Desarrollo Humano (2003), Ecuador; Desnutrición Cero (2011), Ecuador; Comunidades Solidarias (ex Red Solidaria) (2005), El Salvador; Mi Bono Seguro (2012), Guatemala; Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición (2010), Honduras; *Programme of Advancement Through Health and Education* (PATH) (2001), Jamaica; Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresá)

En la política social argentina, en el transcurso de los últimos veinte años se institucionalizó un sistema de programas asistenciales con el objetivo de “aliviar” la pobreza, desde los tres niveles de gobierno simultáneamente (nacional, provincial y municipal) (Rambla, 2011). En la práctica, esto conlleva una superposición de diversos programas no contributivos y pensiones asistenciales, provenientes de diversos ámbitos estatales, que se traduce en un entramado sumamente fragmentado. Además, a esto se agrega la fuerte expansión de los PTMC en Argentina a partir del año 2003, en una etapa de plena recuperación económica luego de la gran crisis que sacudió al país a fines del 2001.

A partir de dicho período, a nivel nacional, surgen variados PTMC con diversas denominaciones, contraprestaciones, condiciones y condicionalidades, en forma masiva pero siempre regidos por un paradigma focalizador, que los aleja de la posibilidad de alcanzar la universalidad<sup>8</sup>. Aquí emerge fuertemente una “nueva denominación de ‘lo masivo’ como ‘para muchos’, una adjetivación que se aplica a una gran cantidad (...) ocluyendo que no es para todos, el nuevo concepto aleja la discusión de la focalización o universalidad, dejando la clara evidencia de la necesidad de atender a mayor cantidad de personas” (De Sena, 2011: 53).

Como ya mencionamos, en el contexto señalado el fin primordial de las políticas sociales consiste en atenuar los conflictos sociales que emergen en la puja distributiva por captar la riqueza social. En pos de identificar y destacar el rol fundamental de las ideas, y los valores asociados a ellas, que re-producen las aludidas políticas, es necesario rastrear cuáles son las ideologías que subyacen en las respuestas elaboradas para remendar este tipo de problemáticas. “Es importante observar las políticas públicas para analizar los procesos que las generan y las estructuras de poder donde se fundamentan y desarrollan, el modelo de sociedad que suponen y recrean, junto con los sectores sociales favorecidos en detrimento de otros” (Halperin Weisburd, L. *et al*, 2011: 82).

---

(1997), México; Red de Oportunidades (2006), Panamá; Abrazo (2005), Paraguay; Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres) (2005), Perú; Programa Solidaridad (2005), República Dominicana (Base de Datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, CEPAL. Disponible en: <http://dds.cepal.org/bdptc/> [consultado el 01/02/2014]).

8 Para ver un análisis en profundidad de los PTMC que surgieron en Argentina, y algunas de las consecuencias del lugar que ocupan las mujeres en las políticas citadas, ver: Halperin Weisburd *et al*. (2011: 89).



### **Perspectivas en torno a la financierización de los beneficiarios de los PTMC**

En consonancia con el planteo anterior, a continuación revelamos dos visiones en tensión sobre las consecuencias de la *financierización* de los beneficiarios de PTMC.

Por un lado, Maldonado et al (2011) sostiene que es importante lograr la “inclusión financiera” de los hogares pobres, para lo cual elabora una lista de argumentos que detallamos a continuación. En primer lugar, el crédito podría convertirse en un instrumento útil para quienes cuentan con empleos en general informales o inestables —por lo que sus ingresos son usualmente irregulares— al permitirles suavizar sus flujos de ingresos y su consumo. En segundo lugar, los productos financieros podrían colaborar en la solución de situaciones imprevistas, como desastres naturales, muertes, desempleo, etc. Por último, se supone que el acceso a mecanismos de ahorro formal, favorecerían la acumulación de activos por parte de estos sectores, permitiéndoles materializar inversiones productivas (Maldonado et al, 2011). En resumen, “la pobreza, entendida como la escasez de activos, puede ser enfrentada facilitando la acumulación y la protección de los mismos, y favoreciendo el autodesarrollo” (Maldonado et al, 2011: 3).

Por ende, “en medio de la informalidad en la que se desenvuelven los hogares pobres, facilitar su acceso a los mercados financieros —y con esto a otros mercados—, significa convertirlos en ciudadanos económicos. Desafortunadamente, el acceso a servicios financieros es, en el mejor de los casos, limitado y en general nulo para la población pobre” (Maldonado et al, 2011:3).

Según esta perspectiva, en la combinación entre PTMC y lo que se denomina “movilización financiera” vendría a constituirse una herramienta eficaz de lucha contra la pobreza. Este entramado sería una nueva estrategia de la política social de los países periféricos en pos del logro de la inclusión social (Maldonado et al, 2011). En este sentido, “la intersección de inclusión financiera y los programas de transferencias condicionadas parece ser un complemento útil en los objetivos de alivio de la pobreza a través no solo del aumento en el consumo presente y la inversión en capital humano (objetivos de los TCM [es decir, PTMC]) sino de la acumulación de activos, la inversión productiva y el manejo del riesgos...” (Maldonado et al, 2011:1).

Es en esta línea que cabe pensar a la política social, en la actualidad, indefectiblemente unida a las estrategias de consumo de los sujetos receptores de PTMC, al modo en que se van configurando sistemas financieros que se dirigen a ellos, y los planteos de la *financierización* como modalidad inclusiva.

Contrariamente a esta postura, según un informe reciente del PROCELAC (2013), que depende del Ministerio Público Fiscal, en donde se analizan los delitos económicos relacionados con la actividad bancaria y la industria financiera, se sostiene que:

La expansión de las finanzas hacia los sectores populares no siempre implica un proceso integrador, puesto que en aquellos casos en los que tal expansión no está acompañada por políticas de regulación y supervisión, tiende a generar fuertes vulnerabilidades medibles, por ejemplo, en la violencia económica que impacta en las personas que han tomado este tipo de préstamos, quienes a su vez sufren en condiciones más gravosas las consecuencias del proceso de endeudamiento (PROCELAC, 2013: 5).

De hecho, como se verá más adelante, el mencionado informe se motivó en la evidente constatación del incremento de operaciones de préstamos para el consumo canalizadas en sectores populares a los que, en general, se les exigen pocos o nulos requisitos, y a quienes se les aplican tasas de interés por demás elevadas. Es menester señalar aquí que en el equipo de investigación del GEPSE comenzamos a detectar esto a través de testimoniar diversos relatos, en entrevistas en profundidad, de personas receptoras de PTMC que se encontraban endeudadas, en el marco de un trabajo de campo realizado en el año 2010 —y posteriores— sobre los cuales trabajaremos más adelante. Retomaremos la relación entre los PTMC y los créditos al consumo luego de analizar el rol del capital financiero en la economía mundial y sus expresiones en la Argentina actual.

### **El endeudamiento en el capitalismo contemporáneo**

Es evidente el rol central que tomaron los instrumentos financieros en la economía mundial a partir de finales del Siglo XX, impulsados con la globalización y mundialización de la economía. Graeber (2009), en su recorrido por la historia del dinero virtual, considera que actualmente estamos ubicados en el “imperio de la deuda”, cuyo origen ubica en el año 1971 con el fin de la convertibilidad entre el dólar estadounidense y el oro. Concretamente, estamos viviendo una etapa de expansión financiera o *financierización* del capital, en donde muchas economías nacionales se encuentran impulsadas, principalmente, por deudas de consumo (Graeber, 2009). Si bien esta nueva era tuvo un comienzo relativamente reciente, ya son manifiestas y bien conocidas las consecuencias catastróficas que pueden involucrar las deudas.

Es a partir de la sucesión de crisis financieras que se vienen registrando en los últimos años a nivel global, que Lazzarato (2012) crea la figura del *hombre endeudado*, haciendo referencia a la internalización de la *financierización* en las prácticas y en la vida cotidiana de las personas.

Tomando esta idea del autor podemos constatar que la *financierización* es un fenómeno más profundo, que trasciende sus manifestaciones económicas al instalarse como la estrategia predilecta de consumo. De hecho, ubica al endeudamiento como uno de los tres tipos de desposesión que instala el actual régimen neoliberal, en tanto deviene en una pérdida de futuro para los sujetos endeudados, es decir, de la capacidad de ser portadores de decisión y de efectivas posibilidades de acción.

Al contraer una deuda, se establece un vínculo en función del tiempo: entre el tiempo de apropiación del dinero y el tiempo de devolución del préstamo; donde el capital tiende un puente entre el presente y el futuro, estableciendo lo que es y lo que será, reduciendo el futuro y sus posibles a las estructuras de poder imperantes (Lazzarato, 2011). Los capitales financieros, al apropiarse y poder manejar o disponer del tiempo de los otros, tienen el poder de pautar el tiempo de los sujetos, estructurando una sociedad sin tiempos o, mejor dicho, con tiempos estériles, es decir, sin posibilidades de una potencial ruptura.

De este modo, la relación social acreedor-deudor que se establece no hace más que expandir y fortalecer las relaciones sociales capitalistas, esto es, relaciones de dominación basadas en condiciones materiales y sociales desiguales, que son exacerbadas a su vez que se acortan los horizontes de posibilidades de las personas que, “voluntariamente”, renuncian a su capacidad de decidir sobre su propio destino.

Asimismo, el autor resalta la violencia de la lógica intrínseca de la economía de la deuda, que responsabiliza a los propios deudores, cuando en realidad no son más que víctimas de un sistema siniestro de arreglos financieros. Cabe resaltar aquí la relación perversa que confina la deuda que, por definición, no es contraída por la fuerza ni por obligación, sino como un contrato entre personas igualmente “libres”. Retomando a Graeber (2009), la violencia toma un papel central en las relaciones sociales, que atraviesa los mercados, e incluso a lo que se entiende por “libertad”.

Ahora bien, el presente trabajo se inscribe en un estudio desde la periferia capitalista<sup>9</sup>. Por lo mencionado, resulta de interés indagar en la expansión reciente

9 Son aquellas regiones donde las relaciones sociales capitalistas fueron importadas por medio del

de los procesos de toma de crédito que tienen como destino el consumo en las periferias, y particularmente en Argentina, en aquellos sectores que se encuentran bajo una mayor vulnerabilidad económica. Dicho esto, cobra relevancia plantear algunos interrogantes sobre cómo opera el sistema de créditos argentino.

## **Los créditos al consumo en Argentina**

### *El sistema crediticio argentino*

Si bien Argentina presenta niveles de bancarización bajos, en relación con otros países de América Latina y del resto del mundo, resulta llamativa la importancia de los préstamos a personas físicas sobre el total, que a su vez están motorizados principalmente por los préstamos al consumo. Según el informe elaborado por el PROCELAC para Argentina, en base a datos del BCRA, los préstamos personales en pesos a personas físicas se multiplicaron 6 veces entre 2003 y 2012, lo cual los posiciona en un lugar privilegiado en relación con otras prestaciones, dado su peso relativo (PROCELAC, 2013). Por sus características y su crecimiento sostenido en el último tiempo, los préstamos personales se posicionaron favorablemente, instalándose como una estrategia sumamente atractiva para los inversores. Según el informe de Deloitte & Touche (2011), “el mercado del crédito para el consumo presentó un crecimiento sostenido en estos últimos años, representando una pieza fundamental en el incremento del consumo y un propulsor del desarrollo de la economía local” (Deloitte & Touche, 2011 en PROCELAC, 2013: 18). Asimismo, en un estudio reciente de la consultora Economía & Regiones, en base a datos del sector financiero argentino al tercer trimestre de 2013, en el monto de los préstamos privados por habitante, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ocupa el primer lugar respecto del total del país, con un promedio de \$76.046 pesos<sup>10</sup>.

En general, las entidades que actúan en este mercado ofrecen, fundamentalmente, dos productos principales: tarjetas de crédito y préstamos en efectivo. Según un informe, el “70% de los participantes del mercado ofrecen ambos productos mientras que el restante 30% se divide en partes iguales entre un producto y otro” (PROCELAC, 2013: 18).

---

mercado mundial o la violencia física, pero no son producto de su propio desarrollo endógeno (Ominami, 1986; Wallerstein, 1984).

10 En línea <[http://www.surenio.com.ar/index.php?s=!notas2009\\$\\$W048x6co58ijs80gm4p7at&l=es](http://www.surenio.com.ar/index.php?s=!notas2009$$W048x6co58ijs80gm4p7at&l=es)>. Fecha de consulta, 01/02/2014.

Según la normativa del Banco Central de la República Argentina (BCRA), para otorgar micro-préstamos las entidades financieras pueden aplicar modelos de “*downscaling*”<sup>11</sup> bajo normativa local. Con éstos, se pueden implementar sistemas de “*screening*” y “*creditscoring*”<sup>12</sup>. Bajo estas figuras, pueden concederse préstamos sin solicitar las garantías tradicionalmente requeridas por el sistema financiero, y generalmente son utilizadas para préstamos al consumo (Curat *et al.*, 2007).

Se considera al Sector Financiero Informal (SFI) como todas aquellas transacciones similares a las realizadas por los bancos, como el otorgamiento de préstamos, pero que funcionan al margen de las regulaciones impuestas por el BCRA. Entre estas regulaciones se encuentran: los requisitos de liquidez, el seguro de depósito, entre otras.

Esta definición permite incluir en el sector una amplia gama de instituciones, como las agrupaciones profesionales, las cooperativas y las mutuales (que brindan crédito a sus miembros), los prestamistas individuales, las empresas de préstamos, las de descuento de cheques y adelanto con tarjeta de crédito (que brindan fondos al público en general) y las empresas de venta de bienes durables (que otorgan crédito comercial directo a sus clientes) (Ministerio de Economía de Buenos Aires, 2001: 42).

Aquí podemos hacer una distinción adicional, entre lo que se concibe como un endeudamiento “sostenible” y uno “vulnerable”. En el primer caso, se trata de aquellos sujetos con ingresos que les posibilitan afrontar los pagos de la deuda sin perjudicar su situación económica. En cambio, el segundo caso refiere a personas a las cuales el endeudamiento coloca en una situación crítica y endeble en cuanto a su subsistencia (Marambio Tapia, 2011).

El mencionado SFI compite a la par, en lo que refiere a volumen, con el sistema financiero formal en relación a préstamos a Pymes y de consumo. Dentro del SFI es posible diferenciar un componente *institucionalizado* y otro *no institucionalizado* compuesto por prestamistas, individuos o empresas que, a diferencia

11 Se denomina “downscaling” al proceso en el cual los bancos o entidades financieras formales que brindan sus servicios a clientes regulares empiezan a introducirse en formatos crediticios de menor escala (micro-finanzas). Es la contraposición al proceso de “up-grading” mediante el cual las IMF’s o ONG’s se transforman en bancos formales orientados a las microfinanzas (Delfiner y Perón, 2007).

12 Las técnicas de *scoring* y *screening* suelen utilizarse para el otorgamiento de préstamos al consumo, y no tienen fines productivos (Delfiner y Perón, 2007).

de las primeras, no cumplen con regulaciones de ninguna clase ni figuran en los Registros de Sociedades. Evidentemente, las barreras a la entrada en el circuito informal son menores que en el circuito formal financiero y, además, hay menos pasos burocráticos y costos administrativos más bajos, debido a la menor exigencia de requisitos. Obviamente, esto atrae a públicos muy distintos y conlleva condiciones de endeudamiento diametralmente opuestas, que pueden ir desde sostenibles a vulnerables, pasando por múltiples matices entre estas dos.

En relación con la banca formal, en lo que respecta a las condiciones de los préstamos, el sistema informal traduce los mayores riesgos asumidos en altas tasas de interés y menores plazos de financiación, y puede presentar mayores problemas de incobrabilidad. Esto introduce un interrogante respecto a la demanda de financiamiento pues, si bien los costos de la banca informal son mayores respecto a los de la banca formal (mayores tasas junto a menores plazos), la dimensión del financiamiento otorgado al segmento de la banca individual es similar, lo cual sugiere que los usuarios son severamente afectados por las barreras a la entrada del sector formal<sup>13</sup>.

Dentro del SFI, en general se advierte que las actividades de la banca informal *no institucionalizada* suelen ser consideradas más cerca de lo ilegal que de lo legal. Esta situación genera que, en muchos casos, las entidades de este segmento figuren operando bajo otros rubros, lo cual plantea una dificultad importante al momento de estudiar la operatoria y magnitud de este mercado.

Es escasa la literatura que aborda en profundidad el crédito *destinado al consumo*<sup>14</sup>. Si bien hay extensa bibliografía que trata los microcréditos, en general se refieren a aquellos préstamos otorgados a personas que intentan financiar una actividad productiva; mientras que en el caso bajo estudio, se registra un vacío teórico-conceptual y empírico<sup>15</sup>. Este análisis reviste un gran interés teórico y práctico, pues en ocasiones se ha argumentado que una coordinación efectiva de esfuerzos entre los programas de asistencia social, sumado a los servicios financieros provistos por Instituciones Micro Financieras y otros bancos comerciales podrían contribuir en la reducción de la pobreza (Harper & Singh Arora, 2005).

13 En línea <[http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/salloum\\_foco\\_vigier\\_2\\_.pdf](http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/salloum_foco_vigier_2_.pdf)>. Fecha de consulta, 03/05/13.

14 Por 'cartera de consumo' nos referimos a créditos personales y familiares para la adquisición de bienes de consumo y financiación de tarjetas de crédito

15 Muhamad Yunus se declara en desacuerdo con el crédito al consumo: "... el dinero de los préstamos nunca se utiliza para el consumo. Eso es muy malo." Conferencia Magistral del Profesor Muhammad Yunus en la Fundación Rafael del Pino. Otros estudios consideran el crédito al consumo como variable exógena en sus modelos económicos, pero no la explican ni estudian sus consecuencias (De Soto, 2009).

*El surgimiento de los créditos informales*

Si bien desde hace ya varias décadas existe un SFI en Argentina, es recién a partir del desencadenamiento de ciertos procesos históricos que se instaura con fuerza en la economía argentina, llegando a tomar dimensiones inesperadas y nunca antes alcanzadas.

Con la implementación del Plan de Convertibilidad, a comienzos de la década del '90, se inició un proceso nacional de reforma del sistema financiero para adaptarlo a la situación imperante en aquellos años, pues las restricciones que presentaba el Banco Central para actuar como prestamista de última instancia hacían que los bancos fueran propensos a sufrir corridas bancarias (Ministerio de Economía de Buenos Aires, 2001).

Luego de la modificación de la carta orgánica del BCRA, a partir de 1993 se estableció un nuevo marco regulatorio, más moderado que el precedente, basado en los criterios sugeridos por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, con el propósito de garantizar una mayor solvencia y liquidez del sistema bancario argentino. En este contexto, y para generar mayor confianza en el público, a partir de la transformación del sistema financiero según los lineamientos internacionales de las regulaciones de Basilea, se alcanzó un fortalecimiento del marco regulatorio del sistema financiero, lo cual incrementó la confianza en los bancos (Ministerio de Economía de Buenos Aires, 2001). Es así como “se implementaron las recomendaciones en materia de capitales mínimos, fraccionamiento del riesgo crediticio, supervisión sobre base consolidada y otros temas que forman parte de la regulación impuesta por el BCRA”<sup>16</sup>.

Sin embargo, todas las transformaciones mencionadas provocaron un endurecimiento de las condiciones de ingreso al sistema bancario formal. “Los bancos se volvieron más exigentes respecto de su cartera de clientes, dejando a muchos agentes sin ser atendidos (Aramburu y Lódola, 2000) que debieron recurrir a los oferentes informales” (Ministerio de Economía de Buenos Aires, 2001: 46). Como consecuencia, se excluyó a mucha gente que tuvo que empezar a buscar otras formas de financiamiento, y fueron redirigidos al mercado informal de créditos.

A partir del año 2003 se registró una expansión creciente de los créditos para el consumo (en todas sus variantes), luego del freno y posterior reversión de la caída tendencial del PBI. Esto desencadenó un proceso de restitución de los niveles

---

16 En línea, <[http://www.politiqnessociales.net/IMG/pdf/salloum\\_foco\\_vigier\\_2\\_.pdf](http://www.politiqnessociales.net/IMG/pdf/salloum_foco_vigier_2_.pdf)>. Fecha de consulta, 03/05/13.

de ingresos de las clases medias y altas que, sumado a las políticas redistributivas implementadas, como los PTMC, integró también a sectores de menores ingresos. Estas medidas tuvieron por consecuencia el aumento generalizado del consumo. Uno de los factores que coadyuvaron a este proceso fueron las “transferencias directas de dinero por parte del Estado nacional y las provincias que reemplazan o complementan la tradicional acreditación de los papeles del trabajador formal, acreditación del dinero en una cuenta bancaria que permite a las entidades financieras y no financieras devengar su cuota directamente, sea a través de un descuento mediante el CBU o mediante la retención de la tarjeta” (PROCELAC, 2013: 19).

En este contexto, tuvo lugar un proceso que acercó la economía financiera con la economía popular, relacionado con la instauración del consumo masivo de los sectores populares. Tanto por la vía de tarjetas de crédito como por préstamos en efectivo, en los últimos años se registró una ampliación de la oferta destinada a estos sectores. “De una parte interpellados de manera permanente a consumir; de otra parte recibiendo ofertas de “plata ya” o “crédito en el acto”, las personas de menores ingresos pasaron a constituir un mercado fructífero para la inversión financiera” (PROCELAC, 2013: 13).

A su vez, al establecer los grupos poblacionales más pobres como sujetos de crédito, el mercado crediticio sufrió grandes transformaciones, que redundaron en una mayor amplitud y heterogeneidad (Wilkis, 2013).

### *El sistema formal y el sistema informal*

Tal como indicamos anteriormente, existen grandes distancias entre el sistema de crédito formal e informal, tanto en las condiciones de acceso como en sus consecuencias. En efecto, una de estas diferencias se vincula con los requisitos. Para esbozar alguna tipología de las exigencias y requisitos del subsistema formal e informal, a continuación efectuamos una caracterización de los créditos personales, haciendo un mapeo de modo de esclarecer a quiénes van dirigidos, qué montos consideran, cuáles son las condiciones de financiamiento, entre otras cuestiones.

Cabe mencionar que, en los últimos años, resulta llamativa la cada vez mayor variedad y cantidad de préstamos asociados a grandes compañías de electrodomésticos, hipermercados o multi-marcas, que muchas veces apelan a la confianza y prestigio que la marca instaló en la población<sup>17</sup>. Así como también el surgi-

---

17 Muchas veces se instalan como marca según las facilidades de financiamiento que se ofrezcan, sobre



miento de algunas tarjetas (como CENCOSUD, Falabella, Tarjeta Naranja, por mencionar algunas) que imitan el funcionamiento de las tarjetas de crédito y se convierten en pequeñas entidades financieras, y algunas destinadas especialmente a ciertos grupos poblacionales<sup>18</sup>.

Como se ilustra en el Cuadro 1, las entidades bancarias formales se dirigen a aquellos que demuestran mayores garantías o respaldo económico, dados los requisitos obligatorios que exigen. Podríamos decir que, en general, son los sectores medios y altos los que cumplen con las condiciones de acceso para el sector formal y mantienen endeudamientos sostenibles. Dentro del sector informal, como veremos con más detalle en el Cuadro 2, proliferaron un conjunto de entidades en los últimos años, que se dirigen principalmente a las personas de menores ingresos y/o no bancarizadas, constituyendo muchas veces endeudamientos más vulnerables. Retomaremos este tema en profundidad más adelante.

---

todo en casas de electrodomésticos multi-marca, como es el caso de Ribeiro con su lema de “mini cuotas” (En línea <<http://www.ribeiro.com.ar/ribeiro/index.jsp>>. Fecha de consulta, 28/01/14). Otros ejemplos de esto son “Crédito Frávega” y “Crédito Garbarino”, que otorgan créditos en efectivo (En línea <[http://www.garbarino.com/credito\\_garbarino.php](http://www.garbarino.com/credito_garbarino.php)>. Fecha de consulta, 03/05/13).

18 Como la Tarjeta ARGENTA, impulsada por el ANSES y dirigida a jubilados, en donde no se le da efectivo, sino que se le carga crédito en su tarjeta para comprar en locales adheridos (En línea <<http://argenta.anses.gob.ar/>>. Fecha de consulta, 03/05/13).

**Cuadro 1. Sector financiero formal e informal. Requisitos y condiciones de los préstamos personales**

Requisitos	Descripción	Tasa de interés	Método de pago	Ejemplos	Monto base	Tasa Nominal	Costo por Interés	Pago final
<b>Sector Formal</b>								
Obligatorios	Antigüedad laboral >6 meses	Entre 35 y 70%	Cuotas fijas/ variables mensuales	Egabrokers	\$ 1.000	64,5%	\$ 645	\$ 1.645
	DNI							
	Titular de Cta. Cte.							
	Ultimo recibo de sueldo							
Variables	Movimientos de ctas. razonables							
	Ingresos mínimos mayores a "x" monto			Santander	\$ 1.000	64,5%	\$ 644,8	\$ 1.644,8
	Pago Monotributo (en caso de serlo)							
	Chequera a su nombre							
Comprobante de impuestos/servicios								
<b>Sector Informal</b>								
Obligatorios	CBU	Entre 65 y 500%	Cuotas fijas/var.; mensuales-semanales o por día. Suelen debitarse de la cuenta.	Pepe te la presta	\$ 1.000	394%	\$ 2.942	\$ 3.942
	DNI			Ayres Inversiones	\$ 1.000	204%	\$ 1.040	\$ 2.040
Variables	Chequera a su nombre			Efectivo Ya	\$ 1.000	78,8%	\$ 788	\$ 1.788
	Poca Antigüedad Laboral							
	Cuenta Cte.							

Nota: Los valores estimados corresponden a algunas IMF que se eligieron a modo de ejemplo. En ninguna IMF piden todos los requisitos, sino sólo algunos de los consignados. Fuente: Elaboración propia en base a [http://www.santanderrio.com.ar/individuos/creditos\\_super\\_prestamo.jsp](http://www.santanderrio.com.ar/individuos/creditos_super_prestamo.jsp); [http://www.sudinerohoy.com.ar/calculador\\_sueldo.html](http://www.sudinerohoy.com.ar/calculador_sueldo.html); <http://www.egabrokers.com.ar/credito.php>; <http://www.cronista.com/finanzasmercados/En-el-circuito-informal-se-cobran-tasas-de-hasta-480-anual-por-prestamos-de-500-20110428-0065.html> Fecha de consulta, 03/05/2013.

Del Cuadro 1 se pueden mencionar, al menos, dos cuestiones muy evidentes. La primera, haciendo hincapié en lo expuesto verticalmente, es la diferencia entre las condiciones requeridas entre ambos sectores (formal e informal) para tomar un crédito, y los requisitos necesarios que delimitan la pertenencia o no de una persona al sector formal. Como es de esperar, el sector formal es más exigente a la hora de evaluar la situación crediticia del potencial deudor y ver si es financieramente solvente.

En segundo término, mirando el cuadro de forma horizontal, es posible comparar las tasas de interés nominales como el monto final a pagar, con algunos ejemplos puntuales. En el sector formal, las tasas de interés son casi iguales (las variaciones porcentuales no superan los dos dígitos), mientras que en el sector informal las variaciones pueden superar el 100% anual. Esto se traslada también al monto final a abonar para saldar la totalidad del préstamo donde, tomando el mismo monto (\$1.000 en el ejemplo), se puede terminar pagando más del doble, dependiendo del sector al que pueda acceder el deudor.

Como se mencionó precedentemente, dentro del SFI es posible distinguir las instituciones financieras no bancarias y las entidades no financieras, que son las que revisten mayor peso en el mercado y, por ende, precisan una mirada en determinimiento. Como puede verse en el Cuadro 2, existe en la actualidad una compleja trama de oferentes, que operan bajo distintos marcos regulatorios y pueden clasificarse como cuatro tipos de créditos para el consumo.

**Cuadro 2. Marco Normativo según oferentes.**

Tipo de Oferente	Actividad declarada vinculada al crédito	Legislación vinculante	Organismo de Control	Características	Ejemplo
Compañías financieras	Concesión de créditos con fondos provenientes de operaciones de intermediación financiera.	Ley 21.526 “Ley de Entidades Financieras”	BCRA	Suelen estar vinculadas con entidades bancarias.	Efectivo Sí (vinculado con Banco Galicia S.A.)
Comercios minoristas (retailers)	Operaciones de compra o locación de bienes u obras, financiamiento de los pagos, y obtención de préstamos y anticipos de dinero mediante tarjeta de crédito.	Ley 25.065 “Ley de Tarjetas de Crédito”	BCRA	Es ofrecido a través de campañas publicitarias a personas no bancarizadas por parte de sociedades creadas por los mismos grupos económicos que poseen, en algunos casos, bancos y compañías financieras.	Tarjeta Naranja (vinculada con Banco Galicia S.A.)
Cooperativas y Asociaciones Mutuales	Préstamos en dinero a sus asociados provenientes del capital social.	Ley 20.321 “Ley Orgánica para Asociaciones Mutuales” y Ley 20.337 “Ley de Cooperativas”	INAES	Suelen dirigirse exclusivamente al lucro, librándose de la carga impositiva y manteniéndose al margen de los organismos de control.	¡Plata en el acto!
Compañías de Crédito	Concesión de créditos con fondos propios o recursos no bancarios.	-	-	Es donde, probablemente, se ejercen mayores abusos ya que está prácticamente ausente de regulación y se desconoce el origen de sus fondos.	

Nota: Se tomaron algunos casos de la fuente citada a modo de ejemplo.

Fuente: Elaboración propia en base a PROCELAC (2013). Cuadro 2: Marco Normativo según tipo de oferente. Pág. 20-21.

Se desprende del Cuadro 2 que los Bancos tienen un rol fundamental en el mercado de créditos para el consumo, pues muchas veces operan en forma encubierta con satélites financieros de menor escala. Según PROCELAC, el Costo Financiero Total (CFT) promedio de un banco público, privado y de una entidad financiera no bancaria, al mes de agosto de 2013, es de 51,9%, 96,6% y 135,5% respectivamente (PROCELAC, 2013: 30). Esto quiere decir que, entre un banco público y una entidad financiera no bancaria, existe un diferencial de CFT de casi el 150%.

Ahora bien, ¿cuál es el peso de estos préstamos en los niveles de endeudamiento de las personas? En los últimos años, ¿cómo ha sido su comportamiento? En el próximo apartado se esbozan algunas respuestas a estos interrogantes.

### *Evolución reciente del financiamiento al consumo*

Como ya se mencionó, con la reactivación de la economía argentina en 2003 se inició un proceso de recomposición de los ingresos de los sectores medios y altos y, en el caso de los grupos de menores ingresos, muchos alcanzaron nuevos flujos de dinero a partir de su incorporación como perceptores de PTMC. Todas estas medidas redundaron en un aumento del consumo generalizado, reforzado particularmente por las mencionadas transferencias monetarias dirigidas a los sectores más vulnerables por parte del Estado nacional (PROCELAC, 2013).

Ahora bien, según el Boletín semestral de estabilidad financiera del BCRA, los niveles de endeudamiento de las familias se vieron incrementados en el último decenio por la expansión de los préstamos al consumo y el mantenimiento de la capacidad de pago de las familias, implicando una “expectativa positiva” sobre la expansión del financiamiento al consumo (BCRA, 2005).

Para el año 2007, se destaca que el incremento en el endeudamiento de las familias se encuentra particularmente liderado por las líneas destinadas al consumo y que el sendero de ampliación en el endeudamiento de las familias estuvo motorizado, principalmente, por los préstamos personales y las tarjetas de crédito (BCRA, 2007).

A partir del año 2010, es menester considerar la explicación del BCRA para justificar la expansión en los préstamos al consumo, pues establece que “este proceso se dio en un contexto de subas salariales e *incremento de las transferencias gubernamentales, incluyendo la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). Las familias incrementaron su consumo, beneficiadas también por mayores posibilidades de financiamiento*” (BCRA, 2010: 34)<sup>19</sup>.

19 La cursiva es propia para todos los casos.

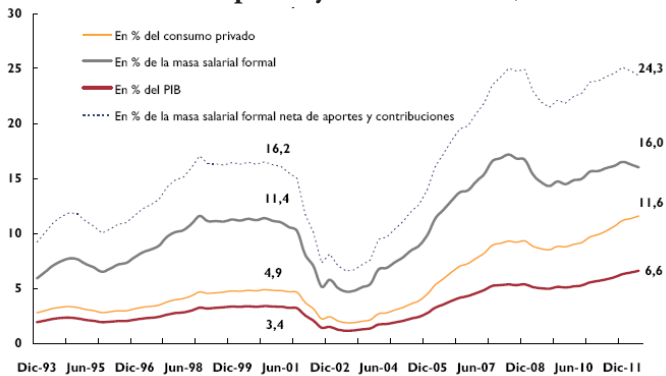
En el año 2011 se afirma que “las políticas públicas siguieron favoreciendo el aumento de los ingresos de los hogares. En el período se elevaron las transferencias en concepto de Asignaciones Familiares que incluyen a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), sumando a esta última la ampliación de cobertura a las embarazadas, así como las subas en las jubilaciones y pensiones” (BCRA, 2011: 45).

Además, las líneas de crédito para consumo (personales y tarjetas de crédito) siguen impulsando el incremento en el nivel de endeudamiento de las personas, y “han alcanzado aproximadamente *tres cuartas partes del endeudamiento total de las familias*, manteniendo bajos niveles de morosidad” (BCRA, 2011: 46).

En el 2012, “*las políticas públicas volvieron a favorecer al alza de los ingresos, en particular de los sectores más vulnerables*. En el período se elevaron las jubilaciones y pensiones, en el marco de la Ley de Movilidad Previsional, mientras que se dieron nuevos ajustes sobre las transferencias gubernamentales en concepto de asignaciones familiares, que incluyen la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)” (BCRA, 2012: 38).

Para terminar de dar cuenta de cómo crecieron estos créditos recientemente, a continuación el Gráfico 1 muestra el crecimiento sostenido del endeudamiento por consumo de las familias, donde se registra una fuerte depresión en la crisis de los años 2001-2002, que luego se recupera alcanzando niveles superiores a los registrados en años precedentes.

**Gráfico 1. Endeudamiento por Consumo de las Familias 1993-2011 (como % del consumo privado, de la masa salarial formal, del PBI y de la masa salarial formal neta de aportes y contribuciones)**



Nota 1: La masa salarial formal es aquella percibida por los trabajadores registrados. Nota 2: Los préstamos a las familias incluyen el financiamiento del sistema financiero, los fideicomisos financieros que tienen como activos subyacentes créditos para consumo (tarjetas y personales) y el saldo de préstamos de las tarjetas de crédito no bancarias. Fuente: BCRA e INDEC

Fuente: BCRA (2012) “Boletín de Estabilidad Financiera del BCRA, Segundo Semestre de 2012”. Pág. 38.

Cabe aclarar que la información del BCRA sobre la que se basa este apartado únicamente recoge datos sobre la evolución de los créditos al consumo remitidos por las propias entidades financieras. Esto implica una brecha importante entre la información disponible y la magnitud real de operatoria de estos mercados que muchas veces resulta subestimada. Paralelamente, ocluye la contracara del proceso de toma de crédito, esto es, cuáles son los niveles de endeudamiento que maneja la sociedad como tal. Por esto, para el análisis nos remitimos a la información estadística disponible, aclarando que no es la más robusta para estos casos<sup>20</sup> (PROCELAC, 2013).

### *Los créditos y los PTMC*

Como ya se mencionó, la expansión de los préstamos al consumo se dio en paralelo a una oferta más amplia y diversa. En este contexto, se crearon nuevas instituciones y se transformaron otras preexistentes, que a su vez desarrollaron novedosas estrategias y tecnologías crediticias (Wilkis, 2013). En efecto, existe un abanico muy diversificado de instituciones que operan bajo condiciones y requisitos completamente diferentes, como se vio en los Cuadros 1 y 2. Además de las ya mencionadas, es importante resaltar la existencia de modalidades crediticias que funcionan a nivel familiar o del barrio (Wilkis, 2013) cuya operatoria es muy difícil de mensurar, pero no por ello resulta menos significativa.

También son variadas las formas de otorgamiento de los préstamos: en efectivo, en una cuenta bancaria, en una tarjeta de crédito<sup>21</sup>, por mencionar algunas. “La regularidad del uso de este instrumento muestra su instalación como posibilidad real: la extensión de los créditos personales implicó que las instituciones financieras reabsorbieran a quienes quedaban relegados del sistema bancario. Con una paradoja: esta inclusión se realizó bajo un alto grado de subordinación, ya que impone condiciones gravosas” (Wilkis, 2013: 151-152).

Según Wilkis (2013), el fenómeno de *financierización* se ha expandido por toda la región, en donde Argentina no es la excepción, y este proceso ha convertido a Latinoamérica en un verdadero “laboratorio del dinero”, con importantes consecuencias en la construcción simbólica y material de las clases populares lati-

20 Por ejemplo, en el caso de Chile, existe una Encuesta Financiera que permite tener una noción de la magnitud de estos mercados a partir de información estadística confiable.

21 Según Wilkis, el uso de las tarjetas de crédito se triplicó en el período 2004-2011, pasando “de 5.000.000 a 14.000.000 aproximadamente” (Wilkis, 2013: 149, nota al pie nº 5).

noamericanas (Wilkis, 2013). En efecto, este hecho se encuentra estrechamente ligado a la proliferación de los PTMC a lo largo y ancho de la región. Según el autor, “los estados latinoamericanos han asumido un paradigma idéntico de intervención social: poner dinero en manos de los pobres” (Wilkis, 2013: 20).

De hecho, este trabajo es impulsado a partir de testimoniar diversos relatos de personas receptoras de PTMC, que se encontraban fuertemente endeudadas (ya sea por préstamos en efectivo o tarjetas de crédito), además de detectar en trabajos académicos argumentos que promovían la *financiarización* de los sectores populares como una nueva forma de “inclusión social” (Maldonado *et al*, 2011; Harper & Singh Arora, 2005). A su vez, es notorio que en diversos espacios públicos del Conurbano Bonaerense y de la Ciudad de Buenos Aires hay un número creciente de locales que ofrecen préstamos al consumo con mínimos requisitos y en condiciones inciertas, así como también la cada vez mayor difusión de este tipo de préstamos.

Durante el año 2013, en el equipo de investigación del GEPSE llevamos a cabo una recopilación de diversos folletos y publicidades gráficas sobre préstamos personales en el Conurbano Bonaerense, La Plata y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La recolección se efectuó en calles, plazas, transportes públicos (colectivos, subtes, trenes), e incluso diarios de distribución gratuita.

Al analizar las publicidades de las entidades que otorgan préstamos dentro del sistema informal, resulta llamativo cómo se apela a la urgencia y la inmediatez con que se requiere el dinero. Estos son algunos ejemplos de los encabezados que presentan: “Crédito en una hora”, “Efectivo ya! En el día”, “Llévese ayudas económicas hasta \$1.000 en el acto”, “Cobre ya! Hasta \$20.000”, “Aprobación inmediata, pago en el acto”, “Vení y sacá tu préstamo en 15 minutos”, “Efectivo en 10 minutos”, donde incluso se llega a “competir” por el tiempo (irrisorio) que demora el otorgamiento del préstamo.

También puede apreciarse cómo apelan a la masividad de los préstamos, justamente a partir de lo blando de las condiciones. Esto se ve en frases como las que siguen: “Créditos para todos”, “¿Nadie te da crédito? Ágil pesos sí!”, “con CBU”, “con o sin Veraz”<sup>22</sup>, “con o sin embargo”. Resulta llamativo el nivel de explicitación sobre la falta de garantías que presentan los afiches, donde muchas veces directamente se aclara “sin informe bancario”, “morosos inclusive”, “cualquier situación veraz”.

---

22 El Veraz brinda datos sobre los cumplimientos o incumplimientos de contratos por parte de empresas o personas, y suele relevarse antes de otorgar un crédito (En línea <<http://prestamo.com.ar/%C2%BFques-el-veraz/>>. Fecha de consulta, 28/01/14).

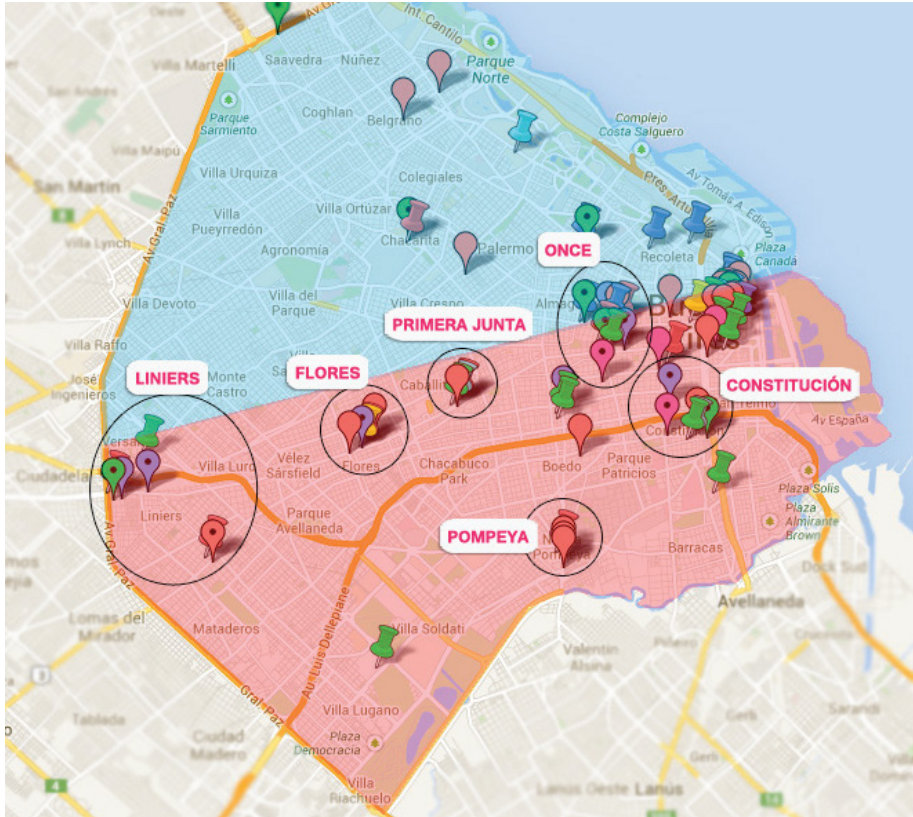


Esto permite dar cuenta de la población a la que se dirigen este tipo de préstamos: sujetos “sin garantía” o que incluso pueden acarrear problemas legales u otras deudas, y que a su vez se encuentran frente al apremio de conseguir dinero de forma inmediata, al precio que sea. Para ilustrar más claramente este punto, a continuación se presenta, en el Gráfico 2, un mapa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires elaborado por PROCELAC, en donde se relevan las principales entidades que se dedican exclusivamente al otorgamiento de créditos para el consumo<sup>23</sup>. Al ubicar en el espacio geográfico los lugares de mayor concentración de oferta, permite ver claramente a qué población se dirige este tipo de créditos para el consumo.

---

23 El mapa no es exhaustivo ni pretende serlo. No incluye a los *retailers* y además este tipo de préstamos muchas veces se ofrecen a través de internet, en oficinas cerradas al público en general o mediante folletería callejera en la que únicamente se otorgan números telefónicos como contacto (PROCELAC, 2013).

**Gráfico 2. Mapa de los créditos al consumo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**



Nota: Referencias del Mapa. Señalamiento con rectángulos: entidades financieras reguladas por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) conforme a la información extraída de su página web. Señalamiento con globos: oferentes de créditos que no se encuentran regulados por el BCRA siendo estas SA, SRL y Cooperativas y Mutuales. Rectángulos rojos: Efectivo Sí (10 locales/oficinas). Rectángulos azules: Metrópolis (9 locales/oficinas). Rectángulos verdes: Cordial Ex GE (12 locales/oficinas). Rectángulos amarillos: Credilogos BST (2 locales/oficinas). Rectángulos celestes: Banco Columbia (5 locales/oficinas). Globos Verdes con punto negro: Tarjeta Shopping (8 locales/oficinas). Globos azules con punto negro: Credil (6 locales/oficinas). Globos rojos: entidades varias (PROCELAC 2013: 34).

Fuente: PROCELAC (2013: 33).

En el Gráfico 2 puede observarse la concentración de locales en la zona sur del mapa, aquella que presenta un ingreso total familiar y per cápita familiar más bajo que el promedio de la Ciudad (PROCELAC, 2013). Evidentemente, y en base a lo expuesto a lo largo del trabajo, los sectores de menores ingresos son aquellos en donde penetraron más fuertemente este tipo de finanzas, las más costosas del mercado.

Ahora bien, más allá de su localización geográfica, existen también créditos dirigidos a ciertos grupos poblacionales específicos. Son los destinados especialmente a jubilados, pensionados, o empleados estatales y privados que cobren sus haberes por bancos, incluyendo los “especiales a penitenciaros”.

Es interesante notar que, si bien no hay afiches que aclaren que se dirigen a sujetos beneficiarios de PTMC, existen diferentes formas de publicitar y promocionar estos créditos en lugares típicamente consignados a destinatarios de políticas sociales. Un ejemplo concreto, partiendo de observaciones etnográficas, consiste en la fila para cobrar la Asignación Universal por Hijo (AUH), donde se reparten volantes de estos préstamos específicamente destinados a destinatarias de la AUH, pues basta con el número de CBU para el otorgamiento del crédito, y luego los intereses pasan a debitarse automáticamente de la cuenta.

Asimismo, en la investigación llevada a cabo por el PROCELAC los referentes de organizaciones sociales con los que trabajaron destacaban que muchas veces los vecinos en los barrios les pedían asesoramiento para “dar de baja” las tarjetas (que les da el Estado para cobrar los PTMC) bajo la excusa de “extravío”, para lograr de este modo que dejen de debitarles el dinero en materia de intereses de las deudas contraídas (PROCELAC, 2013: 19, nota al pie n° 4).

Otro marco de evidencia empírica sobre el tema es el trabajo etnográfico sobre los usos del dinero en personas que habitan barrios del Conurbano Bonaerense realizado por Wilkis (2013). El autor observa que “las tarjetas de crédito ya no portan su tradicional signo distintivo de clase (...) en manos de trabajadores informales, de cuentapropistas, *de beneficiarios de planes sociales*, de jóvenes de las barriadas, se han convertido en un *pasaporte al consumo*” (Wilkis, 2013: 19)<sup>24</sup>. Es así como “...las tarjetas se han vuelto plebeyas, instaladas en el corazón de la reproducción material y simbólica de las clases populares” (Wilkis, 2013: 147).

Siguiendo este argumento,

(...) el dinero público se convierte en un apéndice del dinero *prestado*.  
Aun que las políticas sociales enfocadas al crédito resultan insignificantes

24 La cursiva es propia.

ante el impacto de los instrumentos de crédito mercantiles, proveen ingresos para acceder a ellos y avalan formalmente a quienes los solicitan. Pese a no haberse dirigido a impulsar directamente ese camino al crédito, ese ha resultado su impacto (Wilkis, 2013: 155).

En efecto, según Wilkis, las mujeres beneficiarias de planes sociales que entrevistaron, declararon haber ingresado “a la vez al subsidio estatal y a un sistema de créditos (Wilkis, 2013: 155).

Esta situación que, según ciertas visiones, podría interpretarse como una “democratización” de las finanzas y del consumo, si bien permitió el acceso masivo a bienes que históricamente estaban adscriptos a otras clases sociales, “lo hizo reproduciendo las diferencias sociales y económicas que operan en otros ámbitos de la vida económica y social” (PROCELAC, 2013: 13). A su vez, hay pruebas empíricas que constatan que la falta de pago del crédito puede llegar a traducirse en un juicio, donde el deudor está en condiciones desfavorables para contraponer su defensa, y es una oportunidad de los acreedores para extraer aún mayores ganancias del proceso (PROCELAC, 2013)<sup>25</sup>.

### **Reflexiones finales**

A lo largo del presente, hemos transitado diversas aristas analíticas como herramientas que nos permiten aproximarnos a un fenómeno social complejo. Desde las políticas sociales como estructuradoras de sociabilidades, asociadas a ciertos comportamientos y emocionalidades valoradas y esperadas, pasando por los procesos de endeudamiento de la economía global, y su incursión en Argentina, hasta llegar a los créditos al consumo dirigidos a personas “sin garantías”. Todos estos procesos permiten acercarnos a aprehender cómo una sociedad normalizada en el consumo (Scribano, 2013) encuentra en los PTMC y en los créditos un espiral expansivo donde saciar esa *necesidad social*, expresada en el consumo.

Como se mencionó al inicio, este capítulo apunta a revelar algunas de las consecuencias de los vínculos que se tejen entre las políticas sociales —en particular los PTMC— con los créditos al consumo. La complejidad del abordaje de este tema está dada por varias cuestiones. En primer lugar reside la importante dificultad de contar con información certera y confiable sobre los préstamos al

---

25 Para un análisis en profundidad de los juicios llevados a cabo por préstamos al consumo ver: PROCELAC (2013: 36).

consumo del SFI. Como se mencionó precedentemente, estas entidades muchas veces aparecen bajo otras figuras jurídicas, lo cual hace muy tortuoso su rastreo y seguimiento. A su vez, el BCRA pareciera omitir a qué tipo de líneas de financiamiento para el consumo acceden los “sectores más vulnerables”, pues no se menciona nada acerca del SFI. Por ende, no sólo nos enfrentamos a la falta de fuentes primarias y secundarias fiables que nos permitan dar cuenta de la magnitud de este sector, sino que además, cuando hay información oficial, no se toman en cuenta estos sectores en sus relevamientos.

En segundo lugar, es necesario aclarar aquí que no importa el *uso individual* que hagan del dinero los sujetos, ya sea que provenga de los PTMC como de los préstamos. El núcleo central del problema planteado consiste en dar cuenta de cómo estas aparentes decisiones “libres”, “individuales”, “abstractas”, “racionales” en realidad responden a un fenómeno eminentemente social, pues partimos de la premisa de que “las necesidades materiales y simbólicas de una persona están social e históricamente determinadas y el consumismo que circunda el fenómeno crediticio es un atributo de la sociedad y no la decisión racional de un individuo” (PROCELAC, 2013: 14). Por esto, es necesaria una comprensión que vaya más allá del caso concreto, o que lo analice como la manifestación de un fenómeno pura y exclusivamente social (PROCELAC, 2013).

Este trabajo pretende ser una aproximación a la comprensión acerca de cómo la *financiarización* atraviesa la reproducción material y simbólica de la vida de estos sujetos “pobres”, interpelados por los PTMC y por los créditos informales, que incorporan la “obligación de pagar deudas como estrategia de reproducción material” (Wilkis, 2013: 156). Esto es parte de las políticas económicas de corte “neo-keynesiano”, que cuentan con una presencia muy fuerte en toda la región a partir del último decenio, pues buscan gestionar un nivel sostenido de consumo en ascenso para toda la sociedad.

“Créditos para el consumo, subsidios para el consumo, incentivos ‘oficiales’ para el consumo se cruzan y superponen con el estado consolidado y en continuo desarrollo del capitalismo en su contradicción deprecación/consumo. Se producen/reproducen así unas sociedades estructuradas en torno a un conjunto de sensibilidades cuyo contexto de elaboración lo constituye los continuos esfuerzos por ‘seguir consumiendo’” (Scribano, 2013: 740).

Así, la situación de estar endeudado y de una vida de sucesivos endeudamientos se traducen en una *existencia endeudada*, en donde muchas veces se concibe como un atributo vergonzoso de la propia personalidad “y no como lo que verdaderamente es: una nueva forma de reproducción material y simbólica de la sociedad” (PROCELAC, 2013: 14).

De este modo, se constituyen sujetos dependientes de las “ayudas” estatales y de los préstamos a los que se pueda acceder para consumir un poco más. Pero este sujeto endeudado del nuevo milenio no es más que un actor social sin tiempo o, mejor dicho, con tiempos atados, esto es, sujetos y regidos por lo que dicte el capital financiero, que se encarga de apropiarlos mediante el proceso bajo estudio. Este tiempo se proyecta en un futuro que se vuelve estéril. Al paralizar la posibilidad de cambios, el tiempo futuro se encuentra pre-determinado.

Aquí aparece la espera como un hecho social que atraviesa las clases populares de la región (Wilkis, 2013). La espera a poder recuperar el tiempo “vendido”, en definitiva: el propio destino. Vinculada a la espera, emerge la esperanza y, como contracara, la desesperación al momento de pagar las deudas (Wilkis, 2013).

Si bien, como señala Wilkis, el dinero “conecta a las personas a través de elementos similarmente subjetivos: esperanzas, afectos, deseos, respeto, orgullo, odios y conflictos” (Wilkis, 2013: 19), debemos tener en cuenta que el dinero nunca es neutral, pues tiene implícita en su naturaleza una relación de crédito-deuda, debajo de la cual subyacen estructuras jerárquicas de poder (Unti, 2014). De hecho, un supuesto muy generalizado de la teoría económica, que fundamenta estas intervenciones políticas, consiste en que el ingreso (o el gasto) es la medida adecuada para medir el bienestar. Por ende, cuanto más ingresos para más consumo, mayor será el bienestar (Unti, 2014). La pregunta que emerge en este punto es para quiénes es deseable que haya más dinero en circulación y niveles de consumo en ascenso exponencial: a quiénes beneficia y a quiénes inunda en deudas. La respuesta está a la vista.

Por tanto, estas prácticas micro-financieras que muchas veces son vistas como “democratizantes” o “emancipadoras”, aparentando ser estrategias “alternativas”, solidarias, no son más que satélites de las prácticas financieras hegemónicas y dominantes (Wilkis, 2013). Es importante aquí recuperar el vínculo entre las emociones que estructura una sociedad regida por el consumismo, y los créditos y PTMC como pasaportes para alcanzarlo. Cabe interrogar en este punto hacia dónde se dirige esa gran masa de consumidores, y hasta qué punto estas prácticas habilitan mejorar las condiciones materiales de existencia. “Estos bancos de los pobres (...) dejan planteado que la asociación de economía y moral no se presenta como una fórmula sino como un enigma” (Wilkis, 2013: 168). Por ende, queda expuesto el problema y se podrán delinear posibles líneas investigativas a seguir.

## Bibliografía

- ARECHAGA, A. J. (2010) “El cuerpo y las desigualdades sociales el espiral de la reproducción social”. En *Revista Latinoamericana sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad- RELACES*. N°2. Año 2. p.p 16-26. Disponible en: <http://www.relaces.com.ar/index.php/relaces/article/viewFile/52/39>. Fecha de consulta: 20/04/2013.
- BARRIENTOS, A. (2012) “Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas. ¿Hacia una protección social fragmentada?” *Revista Nueva Sociedad*. N° 239. pp. 65-78.
- BCRA (2005) “Boletín de Estabilidad Financiera del BCRA, Segundo Semestre de 2005”. Disponible en: <http://www.bkra.gov.ar/pdfs/polmon/bef0205e.pdf>. Fecha de consulta: 20/04/2013.
- \_\_\_\_\_ (2007) “Boletín de Estabilidad Financiera del BCRA, Segundo Semestre de 2007”. Disponible en: <http://www.bkra.gov.ar/pdfs/polmon/bef0207e.pdf>. Fecha de consulta: 20/04/2013.
- \_\_\_\_\_ (2010) “Boletín de Estabilidad Financiera del BCRA, Segundo Semestre de 2010”. Disponible en: <http://www.bkra.gov.ar/pdfs/polmon/bef0210e.pdf>. Fecha de consulta: 20/04/2013.
- \_\_\_\_\_ (2011) “Boletín de Estabilidad Financiera del BCRA, Segundo Semestre de 2011”. Disponible en: <http://www.bkra.gov.ar/pdfs/polmon/bef0211e.pdf>. Fecha de consulta: 20/04/2013.
- \_\_\_\_\_ (2012) “Boletín de Estabilidad Financiera del BCRA, Segundo Semestre de 2012”. Disponible en: <http://www.bkra.gov.ar/pdfs/polmon/bef0212e.pdf>. Fecha de consulta: 20/04/2013.
- BERTRANOU, F. y MAURIZIO, R. (2012) “Transferencias monetarias para niños y adolescentes en Argentina: Características y cobertura de un “sistema” con tres componentes”. Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo. Research Brief 30.
- CECCHINI, S. y MADARIAGA, A. (2011) *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. Naciones Unidas.
- CECCHINI, S. ; ROBLES, C. y VARGAS, L. H. (2012) “La ampliación de las transferencias monetarias y sus desafíos en Chile: El Ingreso Ético Familiar”. International Policy Centre for Inclusive Growth, Research Brief 26. Brasil.
- CENA, R. y CHAHBENDERIAN, F. (2012) “El crédito y el consumo como “condiciones” de contentar y contener a las poblaciones expulsadas”. En *Bole-*

- tín Onteaiken*. N° 14. “Felicidad y creatividad: cuerpos contentos y en movimiento”. <http://onteaiken.com.ar/>
- CURAT, P.; LUPANO, J. A. y GINESTE, L. (2007) *Microfinanzas en Argentina y en América Latina: Regulaciones, Instituciones y Políticas Públicas*. Buenos Aires. ANDARES.
- DANANI, C. (2004) “El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social”. En *Política social y economía social*. Buenos Aires. Altamira, Universidad Nacional de General Sarmiento-Fundación OSDE.
- DANANI, C. y HINTZE, S. (2011) *Protecciones y desprotecciones: La seguridad social en Argentina 1990-2010*. Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DE SENA, A. (2011) “Promoción de microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, focalización o masividad?, una discusión no acabada”. *Revista Pensamiento Plural*. N° 1. pp. 36-67.
- DELFINER, M. y PERÓN, S. (2007) “Los bancos comerciales y las microfinanzas”. En *Gerencia de Investigación y Planificación Normativa, Subgerencia General de Normas, BCRA*.
- DELOITTE & TOUCHE (2011) *Encuesta Nacional sobre Financiación al Consumo en la República Argentina*.
- DI MARCO, G. (2003) “Democratización de las relaciones familiares y sociales”. Documento base del Ateneo “El sostén de los hogares. Trabajo, participación social y relaciones de género”. Centro de Documentación en Políticas Sociales.
- ERASMUS, A. C.; MATHUNJWA, G. Q. (2011) “Idiosyncratic use of credit facilities by consumers in an emerging economy”. *International Journal of Consumer Studies*. Vol. 35 Num. 3, pp. 359-371.
- GABRIEL, Y. ; LANG, T. (2008) “New Faces and New Masks of Today’s Consumer. *Journal of Consumer Culture*”. *Sage publications*, N° 8. Disponible en: <http://joc.sagepub.com/content/8/3/321>. Fecha de consulta: 15/06/2012.
- GASPARINI, L. y CRUCES, G. (2010) “Las asignaciones universales por hijo: Impacto, discusión y alternativas”. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Documento de Trabajo 102. La Plata.
- GOUGH, I. (1982) *Economía política del Estado del bienestar*. Madrid. H. Blume.
- GRAEBER, D. (2009) *Debt: The first five thousand years*. The Anarchist Library. October 17.
- HALPERIN WEISBURD, L. et al (2008) *Políticas sociales en la Argentina. Entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperis-*



- mo. Cuadernos del CEPED N° 10. Buenos Aires. Facultad de Cs. Económicas. Universidad de Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2011) *Problemas de género en la Argentina del siglo XXI: feminización de la pobreza e inequidad del mercado laboral*. Cuadernos del CEPED N° 11. Buenos Aires. Facultad de Cs. Económicas. Universidad de Buenos Aires.
- HARPER & SINGH Arora (2005) *Small customers, big markets*. ITDG Publishing.
- IBAÑEZ, I. y HUERGO, J. (2011) ““Encima que les dan, eligen”, Políticas alimentarias, cuerpos y emociones de niños/as de sectores populares”. En *Revista Latinoamericana sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad (RELACES)*, N°8. Año 4. Disponible en <http://www.relaces.com.ar/index.php/relaces/article/viewFile/156/113>. Fecha de consulta: 15/06/2012.
- KRMPOTIC, C. (2011) “La concepción de sujeto en la trama de la política social”. *Cad. de Pesq. Interdisc. em Cis. Hums.*, Florianópolis. Disponible en: [http://www.academia.edu/1500747/La\\_concepcion\\_de\\_sujeto\\_en\\_la\\_trama\\_de\\_la\\_politica\\_social\\_Krmpotic\\_C](http://www.academia.edu/1500747/La_concepcion_de_sujeto_en_la_trama_de_la_politica_social_Krmpotic_C). Fecha de consulta: 27/12/2013.
- LAZZARATO, M. (2012) “La dette ou le vol du temps”. *Le monde diplomatique*, février 2012.
- LISDERO, P. (2010) “Cuerpo(s)-espacio(s) como objeto(s) de intervención política. Lecturas críticas sobre el programa habitacional “Mi Casa, Mi Vida””. En *Revista Latinoamericana de Estudios Sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad (RELACES)*, N° 2. Año 2. Disponible en: <http://www.relaces.com.ar/index.php/relaces/article/view/58>. Fecha de consulta: 27/12/2013.
- LO VUOLO, R. (1999) *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires. Miño y Dávila.
- \_\_\_\_\_ (2009) “Asignación por hijo”. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Serie Análisis de Coyuntura 21
- LOZANO, C. et al. (2011) “Actualización de la cobertura, “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” (AUH) y “Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social” (AUE)”. Instituto Pensamiento y Políticas Públicas. Informe.
- MALDONADO, J. H. ; MORENO S.; R. del P. ; GIRALDO PÉREZ, I. ; BARRERA ORJUELA, C. A. (2011) *Programas de Transferencias Condicionadas e inclusión financiera: Oportunidades y desafíos en América Latina*. Bogotá: IDRC-CRDI.
- MARAMBIO TAPIA, A. (2011) *Bancarización y endeudamiento en Grupos Medios Urbanos en Chile*. Disponible en: [http://www.ungs.edu.ar/ms\\_ici/wp-](http://www.ungs.edu.ar/ms_ici/wp-)

- content/uploads/2012/11/GT4\_Mesa-Ib\_Marambio-completa.pdf. Fecha de consulta: 27/12/2013.
- MIDAGLIA, C. (2012) “Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado”. En revista *Nueva Sociedad*. No 239. pp. 79-89.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA DE BUENOS AIRES (2001) “El dilema de la economía informal: Evidencias y políticas”. La Plata: Cuadernos de Economía. N° 59, 2001, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.ec.gba.gov.ar/prensa/Archivos/Cuaderno59.pdf>. Fecha de consulta: 17/04/2013.
- PAUTASSI, L. y RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2004) “Beneficios y beneficiarias: Análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina”, en M. E. Valenzuela (ed.) *Políticas de empleo para superar la pobreza-Argentina*. Santiago de Chile. OIT.
- PROCELAC (2013) “Créditos para el consumo. Análisis del fenómeno socioeconómico y su impacto en los sectores populares”. Procuraduría de criminalidad económica y lavado de activos. Ministerio Público Fiscal. Procuración General de la Nación.
- QUATTRINI, D. (2009) “Configuración de las identidades sociales; el ser beneficiario de los planes de empleo en la ciudad de Córdoba (Argentina)”. *Revista Intersticios*. Vol. 3 (2) 2009. Disponible en: <http://www.intersticios.es/articulo/view/4398>. Fecha de consulta: 17/04/2013.
- RAMBLA, X. y JACOVKIS, J. (2011) “Entre la gestión y la producción de la pobreza. Un análisis del discurso oficial sobre el Programa Familias para la Inclusión Social en Argentina”. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 18. N° 56. pp. 157-179. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10516855007>. Fecha de consulta: 17/04/2013.
- SALVIA, A. (2011) “Cobertura, alcances e impacto de la Asignación Universal por Hijo/Pensiones no contributivas sobre la infancia urbana en Argentina 2007-2010”. Observatorio de la Deuda Social Argentina. Universidad Católica Argentina. Informe Especial.
- SCRIBANO, A. (2009) “Acciones colectivas, movimientos y protesta social: preguntas y desafíos”. *Revista del Programa de Investigaciones sobre Conflicto Social*. Año 2. N°1.
- \_\_\_\_\_ (2010a) “Primero hay que saber sufrir... !!! Hacia una sociología de la ‘espera’ como mecanismo de soportabilidad social”, en Scribano. Adrián y Lisdero Pedro (comp.) *Sensibilidades en juego: miradas múltiples desde los*

- estudios sociales de los cuerpos y las emociones*. CEA. Unidad Ejecutora Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba.
- \_\_\_\_\_ (2010b) “Estados represivos: Políticas de los cuerpos y prácticas del sentir”. *Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*. Vol. 9. N° 25.
- \_\_\_\_\_ (2010c) “Narrando por un sueño: rostricidades segregacionistas y prácticas intersticiales”, en Scribano, A. y Boito E. (comp). *El purgatorio que no fue. Acciones profanas entre la esperanza y la soportabilidad*. Buenos Aires. Ed. CICCUS.
- \_\_\_\_\_ (2002) “Pobreza, Ciencias Sociales y Filosofía: hacia un análisis de los supuestos ontológicos de los estudios de pobreza”. *Cuadernos N° 15*. Jujuy. Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Jujuy. pp. 97-119.
- \_\_\_\_\_ (2004) “A manera de introducción. De Fantasmas e Imágenes Mundo: una mirada oblicua de la teoría social latinoamericana”. En *Combatiendo Fantasmas*. Chile. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales.
- \_\_\_\_\_ (2011) “Vigotsky, Bhaskar y Thom: Huellas para la comprensión (y fundamentación) de las Unidades de Experienciación”. *RELMIS Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*. N°1. Año 1. pp. 21-35. Disponible en <http://relmis.com.ar/ojs/index.php/relmis/article/view/8/11>. Fecha de consulta: 17/04/2013.
- \_\_\_\_\_ (2012) “Sociología de los cuerpos/emociones”. *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad (RELACES)*. N°10. Año 4. pp. 93-113. Disponible en: <http://www.relaces.com.ar/index.php/relaces/article/view/224>. Fecha de consulta: 27/04/2013.
- \_\_\_\_\_ (2013) “Una aproximación conceptual a la moral del disfrute. Normalización, consumo y espectáculo”. *Revista Brasileira de Sociología da Emoção*. Vol. 12. N° 36. pp. 738-750.
- SCRIBANO, A. y DE SENA, A. (2013) “Los planes de asistencia social en Buenos Aires, Argentina: Una mirada desde las políticas de los cuerpos y de las emociones”. *Revista de Ciencias Sociales Aposta*. N° 59.
- SCRIBANO, A. y FIGARI, C. (2009b) *Cuerpo(s), Subjetividad(es) y Conflicto(s) Hacia una sociología de los cuerpos y las emociones desde Latinoamérica*. CLACSO-CICCUS.
- SEVESO ZANIN, E. (2012) “Sensibilidad y pobreza, entre experiencias y prácticas clasistas”. En *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad (RELACES)*. N°9. Año 4. pp. 75-87. Disponible en: <http://www.relaces.com.ar/index.php/relaces/article/view/191>. Fecha de consulta: 26/05/2013.

- SEVESO ZANIN, E. y VERGARA MATTAR, G. (2012) “En el cerco. Los cuerpos precarios en la ciudad de Córdoba tras la crisis argentina de 2001”. *Papeles del CEIC*. N° 79. Disponible en: <http://www.identidadcolectiva.es/pdf/79.pdf>. Fecha de consulta: 26/06/2013.
- UNTI, BRANDON J. (2014) “Ecología política, capitalismo actual y políticas de pleno empleo”. *Revista Sin Permiso*.
- VILLATORO, P. (2005) “Programas de transferencias monetarias condicionadas: Experiencias en América Latina”. *Revista de la CEPAL*. N° 86. pp. 87-101.
- WILKIS, A. (2013) *Las sospechas del dinero. Moral y economía en la vida popular*. Buenos Aires. Paidós.
- ZALDÚA, G; SOPRANSI, M. B.; ESTRADA MALDONADO, S. y VELOSO, V. (2008) “Políticas sociales, dispositivos autogestivos y enunciados subjetivantes”. *Anu. investig. v.15* Ciudad Autónoma de Buenos Aires ene. / dic. 2008. Disponible en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-6862008000100024&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-6862008000100024&script=sci_arttext)
- ZIBECCHI, C. (2011) “Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina”.

**Páginas web:**

- <[http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/salloum\\_foco\\_vigier\\_2\\_.pdf](http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/salloum_foco_vigier_2_.pdf)>. Fecha de consulta, 03/05/2013.
- <[http://www.santanderrio.com.ar/individuos/creditos\\_super\\_prestamo.jsp](http://www.santanderrio.com.ar/individuos/creditos_super_prestamo.jsp)>. Fecha de consulta, 03/05/2013.
- <[http://www.sudinerohoy.com.ar/calculador\\_su\\_cr\\_dito.html](http://www.sudinerohoy.com.ar/calculador_su_cr_dito.html)>. Fecha de consulta, 03/05/2013.
- <<http://www.egabrokers.com.ar/credito.php>>. Fecha de consulta, 03/05/2013.
- <<http://www.cronista.com/finanzasmercados/En-el-circuito-informal-se-cobran-tasas-de-hasta-480-anual-por-prestamos-de-500-20110428-0065.html>>. Fecha de consulta, 03/05/2013.
- <[http://www.surenio.com.ar/index.php?s=!notas2009\\$\\$\\$W048x6co58ijs80gm4p7at&l=es](http://www.surenio.com.ar/index.php?s=!notas2009$$$W048x6co58ijs80gm4p7at&l=es)>. Fecha de consulta, 01/02/2014.
- <<http://prestamo.com.ar/%C2%BFque-es-el-veraz/>>. Fecha de consulta, 28/01/14. de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/014/i2330s/i2381s00.pdf>

## **Programas de atención a la pobreza y consumo: lógicas circulares de satisfacción/insatisfacción.**

Rebeca B. Cena<sup>1</sup>  
Florescia Chahbenderian<sup>2</sup>  
Victoria D'hers<sup>3</sup>  
Angélica De Sena<sup>4</sup>

### **Introducción<sup>5</sup>**

Las políticas sociales expresan la manera en que el Estado entiende, define y aborda la cuestión social. Desde la década del '90 en América Latina, se han extendido lo que se conoce como Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI), como el modo predominante en el cual los programas sociales atienden a las “poblaciones pobres”. Estas experiencias comenzaron en México y Brasil para luego extenderse a la gran mayoría de los países en la región y han sido impulsadas incluso por los organismos multilaterales de crédito<sup>6</sup>.

---

1 Licenciada en Sociología (UNVM), Magíster en Derechos Humanos y Democratización para América Latina (UNSAM), Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria de CONICET, docente de la UBA y UNMDP; integrante del CIES. Mail de contacto: rebecena@hotmail.com

2 Lic. en Economía (FCE-UBA), Doctorando en Ciencias Sociales (FSOC-UBA). floresciachabe@gmail.com

3 Dra. en Ciencias Sociales (UBA), Lic. en Sociología (UBA), Becaria Postdoctoral CONICET, investigadora CIES. victoriadhers@gmail.com

4 Doctora en Ciencias Sociales, UBA. Profesora en la UNMDP; UBA; investigadora CIES. angelicadesena@gmail.com

5 Una versión de este trabajo ha sido presentada en el Encuentro: Estado, Políticas Sociales y Sociedad. Debates Latinoamericanos”, Organizado por el Programa de Investigación y Estudios sobre Política y Sociedad. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Noviembre 2012.

6 Sólo por nombrar algunos de la base de datos de CEPAL, con sus similitudes y diferencias: Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009-) Argentina; Bono Juancito Pinto (2006-) – Bolivia; Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy (2009-) – Bolivia; Bolsa Alimentação (2001-2003) – Brasil; Bolsa Escola (2001-2003) – Brasil; Chile Solidario (2002-) – Chile; Familias en Acción (2001-) – Colombia; Red Unidos (Ex Red Juntos) (2007-) – Colombia; Avancemos (2006-); Bono de Desarrollo Humano (2003-) – Ecuador; Comunidades Solidarias (ex Red Solidaria) (2005-) - El Salvador; Mi Familia Progresa (2008-) – Guatemala; Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición (2010-) – Honduras; Programme of

En Argentina hubo y hay actualmente varios programas de este tipo. A continuación mencionamos algunos sólo a modo ilustrativo y sin ninguna intención de exhaustividad. Los mismos se hallaron (y se hallan) enmarcados en políticas focalizadas como programas de empleo transitorio destinados al servicio comunitario e implementados desde el Ministerio de Trabajo de la Nación<sup>7</sup>. El “Programa Intensivo de Trabajo” (PIT) creado en año 1993, “Trabajar I” nace en 1996, en 1997 “Trabajar II”, en 1998 “Trabajar III”, el “Programa de Empleo Comunitario” (PEL) en el 2000 (Ronconi, 2002), el “Programa de Empleo Servicios Comunitarios I, II y II” entre los años 1996-1999 (Neffa *et al* 2011), el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) en el año 2002. Luego, se suma el Ministerio de Desarrollo Social en la ejecución de estos programas, incorporando aquellos que pretenden promover la salud y educación de los niños y niñas “vulnerables”, como ejemplo el Plan Familias, y más tarde nace el Plan Argentina Trabaja. Finalmente, en el año 2009, se incorpora la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) en la implementación de este tipo de acciones estatales.

Efectuar una mención de los varios programas implementados en la Argentina, lleva a revisar las políticas sociales y ello, inexorablemente, a considerar el régimen de acumulación capitalista, bajo el cual la reproducción<sup>8</sup> de las personas no está asegurada. Aquellas que no poseen los medios de producción tienen, como único modo posible de garantizar sus condiciones de existencia material, vender su fuerza de trabajo en el mercado. No obstante, por la misma lógica del régimen, la mercantilización del total de la fuerza de trabajo no es posible. En este sentido emerge, como necesidad funcional del sistema de reproducción de los trabajadores, el Estado como portador de ciertos requerimientos propios del modo de producción capitalista. Por un lado, registra la necesidad de atenuar temporalmente la lucha de clases para, por otro, permitir la reproducción del capital en condiciones normales (Gough, 1982; Offe, 1990). Es en esta dirección

---

Advancement Through Health and Education (PATH) (2001-) – Jamaica; Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresá) (1997-) – México; Red de Protección Social (2000-2006) – Nicaragua; 31 Bonos Familiares para la Compra de Alimentos (2005-) – Panamá; Abrazo (2005-) – Paraguay; Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres) (2005-) – Perú; Programa Solidaridad (2005-) - República Dominicana (CEPAL).

7 Conocemos la discusión respecto a considerar como PTCI este tipo de programas, en la cual no ahondaremos por no ser el objeto del presente capítulo.

8 Nos referimos tanto a la reproducción humana inmediata como a la intergeneracional, donde obviamente las mujeres tienen un rol relevante, lo cual demanda agudizar una mirada de género al respecto.

que aparecen con una fuerte centralidad las conexiones entre compensaciones sistémicas y políticas públicas (Halperín Weisburd, 2008).

Esta doble necesidad se refleja particularmente en las políticas sociales: *hacen* sociedad ya que son “aquellas específicas intervenciones sociales del Estado que se orientan (en el sentido de que producen y moldean) directamente a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales, y que lo hacen operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso” (Danani, 2004: 11), a la vez que son producto de procesos de estructuración social que construyen nuevas realidades, transmitiendo determinadas imágenes del mundo, que implican la manera en que las y los agentes presuponen su modo de existir, el tiempo, el espacio y las relaciones con la realidad (Scribano, 2002). Dichas políticas impactan directamente en las condiciones materiales de vida de los agentes, siendo producto a veces de reivindicaciones populares, otras de modo directo de decisiones del orden nacional o internacional, derivadas de los organismos crediticios. De este modo, el objeto de las políticas sociales consiste no sólo en su carácter compensatorio, sino también en su funcionalidad sistémica.

En el presente trabajo, teniendo en cuenta este doble aspecto de la política social, intentaremos dar cuenta de las maneras en que las mismas impactan en las formas en que los actores se vinculan con el mercado, a través del incentivo a las diversas formas del *consumo* de aquellos que no fueron incorporados en tanto fuerza de trabajo formal, a través del análisis de entrevistas realizadas a mujeres en “situación de pobreza” que perciben algún programa social y que habitan en el Gran Buenos Aires (GBA). De este modo introducimos una problematización de los vínculos entre pobreza, políticas sociales, consumo y género.

La estrategia expositiva propuesta consiste, en primer lugar, en una breve conceptualización de las políticas sociales y su función en el marco del modo de producción capitalista. En segundo lugar, ubicaremos el análisis en las políticas sociales desarrolladas en Argentina en la última década, analizando cómo entra en juego la determinación de ciertos estereotipos de género —basados en mandatos sociales y culturales patriarcales— como parte del proceso de reproducción de dichas políticas. En tercer lugar, efectuaremos el análisis de las entrevistas mencionadas, rastreando cómo las políticas sociales constituyen y consolidan el consumo como acción preponderante. Por último, expondremos algunas conclusiones preliminares.

### **Breve pasaje de las políticas sociales en el modo de producción capitalista**

El modo en que históricamente se ha abordado la cuestión social ha sido a través de las intervenciones gubernamentales entendidas como políticas sociales. Éstas han comprendido aquellas mediaciones en las políticas de empleo, las políticas de corte universal, como los servicios de salud, educación e infraestructura básica, y lo que se ha denominado como políticas de transferencias de ingresos, bienes o servicios (Andrenacci, 2006).

La importancia de éstas en las sociedades actuales se debe a: I) su particular lugar en el régimen de acumulación capitalista; II) su impacto en términos de estructuración social y estratificación; y III) su capacidad para influir en la medida en que las personas pueden —y de qué manera— garantizar o no niveles mínimos de producción y reproducción.

Respecto al primero de los aspectos, entendemos a la política social como parte constitutiva del modo de regulación social y político que todo régimen de acumulación posee (Harvey, 2004). En ese sentido, forma parte de las instituciones centrales del modo de regulación al impactar directamente en las reglas y roles que presiden el modo en que las y los agentes producen y reproducen su vida (Andrenacci, 2006). Con ello, nos referimos a la manera en que las políticas sociales imponen en los actores determinadas expectativas de comportamiento asociadas al modo en que deben realizarse en contextos de pobreza.

El modo de regulación constituye aquella materialización del régimen de acumulación que adopta la forma de normas, hábitos, leyes, reglas y procesos sociales interiorizados que aseguran determinadas dosis de homogeneidad, garantizando que los comportamientos individuales, o la previsibilidad social de las conductas, sean acordes a los requerimientos del régimen. Las instituciones centrales del modo de regulación son la moneda (a), que posibilita las relaciones mercantiles; el Estado (b), que “[e]s la instancia suprema donde se codifican e institucionalizan los compromisos que aseguran la reproducción y la cohesión de las demás formas estructurales” (Harvey, 2004: 283); las relaciones adoptadas por las distintas unidades económicas presentes en el mercado (c); el modo de inserción del sistema productivo nacional dentro de la división internacional del trabajo (d); la relación salarial (e); y el salario indirecto (f) resultante de la intersección de los campos de acción del Estado y de la relación salarial.

La política social forma parte fundamental del salario indirecto. Una de las ramas específicas de ésta generalmente resulta independiente de la participación actual o pasada de las personas dentro del mercado laboral. Tal es el caso, por



ejemplo, de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI)<sup>9</sup> que, teniendo sus antecedentes a principios de la década del '90 del siglo XX en la región, se han posicionado como las políticas sociales por antonomasia de abordaje de la cuestión social, no solamente en los países latinoamericanos, sino que también han sido impulsados por organismos multilaterales de crédito<sup>10</sup> a otras regiones del mundo.

Entendidas, entonces, las políticas sociales desde el modo de regulación social y político, pueden ser comprendidas como un conjunto de mecanismos regulatorios

(...) de la integración<sup>11</sup> (las formas de organización del trabajo, el sistema educativo o el de salud pública), a veces como sostenes de mecanismos que muestran signos de debilidad (el complejo de la seguridad social), a veces como restauraciones de vectores cuyas trayectorias se cortan (las intervenciones asistenciales). Proponemos llamar política social a esa intervención de la sociedad sobre los modos de funcionamiento de los vectores a través de los cuales los individuos y grupos se integran, con grados variables de intensidad y estabilidad, a la sociedad (Andrenacci, 2006: 47-48).

Junto con ello, como mencionábamos previamente, las políticas sociales se dirigen directamente a las condiciones de producción y reproducción de las y los agentes sociales, estableciendo, por un lado, una determinada gestión de

9 Los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos, son programas sociales que otorgan una transferencia de dinero —que puede ser un monto fijo o variable—, a condición de realizar alguna actividad como contraprestación. En la última década se ampliaron aquellos destinados a las mujeres-madres, pertenecientes a hogares con alguna característica vinculada con situaciones de vulnerabilidad, siguiendo criterios de focalización, “a cambio del cumplimiento de una serie de condiciones vinculadas a la salud, la educación, la nutrición, etc.” (Correa, 2009: 74) de sus hijos.

10 Según Cecchini y Madariaga (2011), hacia 1997 los PTCI estaban presentes en 3 países y en 2010 se extendieron a más de 18. Al mismo tiempo éstos han aumentado los momentos ofrecidos, su cobertura y alcance geográfico, en 2010 estos programas alcanzaban a más de 25 millones de familias latinoamericanas y caribeñas, llegando a cubrir 113 millones de personas, el 19% de la población, invirtiendo el 0,40% del PBI. En cuanto a las discusiones académicas estos se han encontrado presentes en aquellas relativas a las estrategias de reducción de la pobreza, principalmente impulsadas por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

11 “La integración social es un proceso de *inscripción de los sujetos en la organización social* por el cual se obtiene no sólo ‘un lugar’ físico y simbólico, sino que también el derecho a beneficiarse de los sistemas de protección que salvaguardan el acceso y permanencia de los sujetos en ese ‘lugar’ [...] la política social, quisiéramos sugerir, *siempre* codificó y reguló las formas de integración [...]” (Andrenacci, 2006: 46-47).

la desigualdad y, por otro, ciertas condiciones de reproducción de esos mismos sectores. En el primero de los sentidos, determinando los parámetros de reconocimiento, legitimación e institucionalización pública de la pobreza. En el segundo, constituyen procesos que producirán, reproducirán o modificarán las condiciones de existencia de estos grupos. En otras palabras, a la vez que pueden generar condiciones de desigualdad social, constituyen mecanismos que ponen límites a dichos procesos.

Desde esta perspectiva, entonces, la política social posee un fuerte carácter si no contradictorio al menos complejo, que se resiste a encasillarla unilateralmente como superadora de las desigualdades o como generadora de las mismas. Las políticas sociales, mientras afectan a corto y mediano plazo los efectos “no deseados” del régimen de acumulación capitalista, no inciden fuertemente en las causas de dichos efectos. Desde la perspectiva del bienestar, la política social no solamente tiende a la realización de algunas necesidades sociales de la población vulnerada por el régimen de acumulación, sino que también constituye un proceso que otorga contenido y características específicas a dicho procesos de vulneración. La recursividad entre estructura social y política social expresa, no sólo la medida en que la primera da lugar a la segunda, sino también en cómo la última posee potencialmente la capacidad de generar cambios o permanencias en la primera. La política social así entendida es producto a la vez que genera la estructura social (Adelantado et al, 2000). Esta doble necesidad se refleja de diversas maneras en todas las políticas públicas, pero se expresa particularmente en las sociales que, de este modo, *hacen sociedad*. En tercer lugar, constituyen elementos claves para definir la dirección, el caudal, la persistencia en el tiempo y los ámbitos de satisfacción de las necesidades, al establecer la medida en que una determinada problemática es instituida como tal, el grado en que el Estado la asume como problemática pública, qué bienes y servicios considera acordes y qué ámbitos son los responsabilizados de abordarla. En este sentido, vuelve a manifestarse la recursividad de la misma en términos de estructuración social al crear, recrear y modificar la forma y la medida en la que los agentes encontrarán la realización a sus necesidades sociales. Con ello nos referimos a que las intervenciones gubernamentales definirán qué necesidades son las susceptibles de abordar, con qué bienes y servicios resulta oportuno abordarlas, quiénes serán los encargados de administrar dichos bienes y servicios, y qué esferas de la estructura social son las encargadas de proveerlos.

De este modo, las políticas sociales pueden implicar procesos de mercanti-

lización<sup>12</sup>/ desmercantilización, familiarización/ desfamiliarización, comunitarización/ descomunitarización, estatización/ desestatización. A su vez, ocupan un lugar ambiguo en los regímenes de acumulación, dado que si bien a corto plazo contribuyen a la satisfacción de algunas necesidades sociales de un sector poblacional, a largo plazo contribuyen a la producción y reproducción del régimen.

Está de más aclarar que las políticas sociales, como fórmula de regular las aspiraciones y conflictos que el poder utiliza lógicamente para evitar que éstas deriven en luchas abiertas entre los diversos sectores y clases sociales, existen en cualquier sociedad de mediana complejidad y no resultan ser ‘inventos’ ni exclusividades del sistema capitalista en los últimos siglos (Halperín Weisburd, 2008: 5).

Por otra parte, dado que impactan directamente en las condiciones materiales de vida de los sujetos, estas políticas tienen como objeto más o menos explícito “no solamente en brindar un servicio a la comunidad, sino [construir] un problema y una forma de expresarlo y abordarlo” (Di Marco, 2003) y, en dicho sentido, una forma de producir y reproducir las imágenes del mundo que van a presidir las acciones y omisiones de los actores. En otras palabras, a la vez que se busca saldar la brecha de ingresos, de modo que permita alcanzar un nivel de vida que garantice la reproducción material de los seres humanos, se busca construir la legitimidad política del sistema (Offe, 1990; Gough, 2003; Halperin Weisburd, 2008).

Abordado brevemente una mirada sobre las políticas sociales y su funcionalidad, en el punto siguiente intentaremos esbozar algunos elementos que ligan a éstas con las mujeres y la cuestión de género en la estructura capitalista.

## Programas de “atención a la pobreza” en la Argentina y la cuestión de género

Las políticas públicas referidas a la mujer en Latinoamérica a partir de la década del noventa —sólo por mencionar un momento histórico de la región<sup>13</sup>— parecen obviar la inequidad de género existente, la cual se suma a la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, perpetuando la división sexual del trabajo

12 El signo “/” pretende mostrar un inter-juego entre la distancia y proximidad de los conceptos (Scribano, 2012)

13 Ello no significa considerar falta de inequidades anteriores.

y los roles tradicionales asignados dentro del hogar y la familia. Ello se observa principalmente en las nuevas estrategias de abordaje de la cuestión social, con los PTCI, que desde principios de la década del '90 del siglo XX, como respuesta a los procesos de ajuste estructural, comenzaron a ser adoptadas sucesivamente por la mayoría de los países en la región, impulsadas por los organismos multilaterales de crédito, y a comprometer cada vez mayor número de destinatarios y destinatarias, tal como se hizo ya breve mención.

Como señalamos anteriormente, dichas intervenciones sociales implican no solamente las necesidades a abordar, sino también los agentes destinatarios, los bienes y servicios acordados para dar respuestas, delimitando las esferas específicas, los responsables y las *responsabilizaciones*. Las mujeres vienen protagonizando las mayores dificultades para garantizar la satisfacción de necesidades mínimas no solamente por la feminización de la pobreza (Halperín Weisburd, 2011) y las dificultades de acceso al mercado laboral por las cargas del cuidado (Pautassi y Zibecchi, 2011), sino porque también se han posicionado como las titulares principales de las políticas sociales<sup>14</sup>. Sólo por mencionar un ejemplo, en la publicación de 2012 del Observatorio para la Seguridad Social de la ANSES, las mujeres ocupan el 94,4% de las titularidades de la Asignación Universal por Hijo, aumentando paulatinamente llegando en abril del año 2013 al 97% (ANSES, 2013), y en mayo de ese mismo año se establece como únicas titulares a las mujeres-madres. En el caso del Plan Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja), que no sólo no está dirigido específicamente a mujeres, sino que tampoco contempla facilidades de modo de conciliar las cargas familiares que usualmente recaen en ellas, es llamativa la igual proporción de mujeres (49,1%) y varones (50,9%) a Junio de 2010<sup>15</sup>, según datos del SIEMPRO.

Concomitantemente con ello, la mayoría de los PTCI requieren de condicionalidades asociadas al cumplimiento con el acceso a la educación y controles de salud de los niños, niñas y adolescentes de los núcleos domésticos; actividades que recaen sobre quien asume la titularidad de dicho programa. Tal fue el caso del Plan Nacional Familias por la Inclusión Social (PNFIS)<sup>16</sup>, relanzado en 2004 y luego absorbido por la Asignación Universal por Hijo (AUH), dirigido a aque-

---

14 Al respecto el presente libro muestra un capítulo.

15 Es menester considerar que no se ha logrado recabar información más actualizada al respecto.

16 El Plan Nacional Familias por la Inclusión Social fue instaurado por el decreto 1506/04. Éste estableció un plazo para el traspaso de aquellos beneficiarios del PJJHD que no contaran con posibilidades de empleo. El objetivo del programa era la atención a grupos vulnerables. Su origen reside en la reformulación del Programa Atención a Grupos Vulnerables, contando de esta manera con financiamiento del BID.

llos núcleos familiares donde el jefe o jefa de hogar se encontrara en estado de desocupación y con un nivel de instrucción de secundario incompleto, con por lo menos dos menores de edad a cargo. Las condicionalidades se encontraban sujetas a certificar el cumplimiento del Plan Nacional de Vacunación y, si corresponde, certificar controles de embarazo bimestral. En educación, certificar la condición de alumna/o regular para todos los hijos en edad escolar, según la normativa vigente en cada Provincia. La carga de las contraprestaciones en su mayoría recayó sobre la figura femenina que, incluso, se transformó en destinataria directa del Plan al ser considerada como “inempleable” luego de la re-categorización que el Estado Nacional hiciera de los titulares del PJJHD<sup>17</sup>.

Al respecto, el Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en sus recomendaciones a nuestro país expresadas en su 31° sesión expuso que:

Si bien se celebra la adopción y la aplicación de políticas y programas sociales y económicos encaminados a contrarrestar los efectos de la crisis en el país, al Comité le preocupa que las mujeres sean principalmente beneficiarias de dichas medidas, en lugar de ser participantes y actoras en pie de igualdad en su diseño y aplicación. Al Comité le preocupa que ese enfoque pueda perpetuar visiones estereotipadas acerca del papel de las mujeres y los hombres en lugar de prestar un apoyo efectivo a la potenciación política y económica de la mujer (CEDAW, 2006:4).

En tal sentido, Liliana Morales sostiene que:

Los programas para combatir la pobreza y algunos aplicados a las mujeres de bajos recursos no sólo pretendieron actuar sobre los ‘efectos’ de la pobreza y no sobre las ‘causas’ verdaderas y estructurales, sino que además privilegiaron las funciones reproductivas de las mujeres en su calidad de esposas y madres, utilizándolas como ‘correas de transmisión’ para mejorar el nivel de calidad de vida de sus familias y de toda su comunidad (2008: 10).

---

17 “Como puede desprenderse de la descripción de las características socio-demográficas de los receptores, a este grupo pertenecerían no sólo las personas mayores de 60 años, sino también las mujeres con responsabilidades familiares, cuya permanencia en la inactividad puede asociarse con la dificultad para resolver la tensión entre trabajo remunerado y trabajo de cuidado no remunerado, en un contexto de carencia de políticas específicas para el cuidado infantil, más que a su condición de ser ‘inempleables’. Para ellas, el gobierno propone el Programa Familias” (CELS, 2007: 27).

El caso del PJJHD que, nacido como un programa de empleo, se transformó en un programa de transferencia condicionada de ingresos, se instituyó en la principal estrategia de abordaje de la cuestión social en 2002 ante la profunda crisis argentina. Constituyó la alternativa coyunturalmente apropiada de cara a una relegitimación político-institucional justicialista, ante las demandas acuciantes de los segmentos más carenciados económicamente de la sociedad. Desde la explosión de la mencionada crisis, resultó evidente el derrumbe de la estructura social prácticamente en su conjunto; la multiplicación de los llamados “nuevos pobres”, debido a la caída de los ingresos de la clase media, sumada al deterioro aún mayor de las condiciones de pobreza “estructural”, triplicó el universo de excluidos en el país (Halperin Weisburd et al, 2008).

El PJJHD fue implementado en abril de 2002 como resultado de la crisis económica, social, política e institucional por la que atravesaba el país, en el marco de la emergencia ocupacional declarada ese mismo año bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)<sup>18</sup>. El PJJHD ofrecía una transferencia fija a cambio de contraprestaciones y condicionalidades vinculadas a: la concurrencia escolar y los controles de salud de las niñas, niños y adolescentes, y la educación formal, la capacitación o la inserción laboral del jefe o jefa de hogar. El 68% de las titularidades se concentraba en las mujeres.

Tanto desde el punto de vista de la normativa como de las evaluaciones que se han realizado del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, no existen alcances sobre su impacto diferente entre hombres y mujeres, en relación con sus objetivos, cobertura, financiamiento, aspectos de su ejecución y —mucho menos— de mecanismos de promoción de la igualdad entre los sexos (Pautassi, 2003: 5).

Para que las políticas sociales no se traduzcan en una profundización de las inequidades que caracterizan a la región, frente a un contexto signado por una mayor inseguridad socioeconómica, el aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo y la mayor exclusión de las mujeres de los beneficios de la seguridad social, resulta indispensable la inclusión de la equidad de género en el

---

18 Si tenemos en cuenta que durante el 2002 la Argentina llegó a tener el mayor pico de pobreza de la historia reciente: el 54% del total de la población vivía bajo la línea de pobreza y casi un cuarto, bajo la línea de indigencia, estas intervenciones puede ser evaluadas más como un “alivio” de la indigencia que como una estrategia de “superación” de la pobreza, ya que esto claramente requeriría de políticas sostenidas de distribución del ingreso (Campos, Luis E.; Faur, Eleonor; Pautassi, Laura C. (2007) “Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial.” CELS. Colección Investigación y Análisis N° 4.)

diseño e implementación de las mismas, a fin de garantizar ciertos estándares de vida para mujeres y varones (Pautassi, 2003).

Adicionalmente,

Está documentado que la alta incidencia de la pobreza tiene un impacto específico sobre la vida de las mujeres. Por un lado, la situación de pobreza se reproduce por las dificultades de las mujeres para incorporarse en dinámicas vinculadas con el mercado laboral y la generación de ingresos. Por otro lado, por la mayor intensidad del tiempo que las mujeres pobres deben dedicar a las tareas domésticas y de cuidado, ya que deben resolver la tensión entre mayores demandas (en general, mayor número de hijos e hijas pequeños), peores condiciones de hábitat (debilidad de la infraestructura básica) y menores recursos (incluyendo la ausencia de políticas públicas de cuidado y de recursos para acceder a los servicios mercantiles de cuidado). En definitiva, el tiempo y la calidad de vida de las mujeres aparecen como la primera red de contención frente a la persistencia de la pobreza (Rodríguez Enríquez, 2011: 10).

De esta manera,

(...) las políticas sociales —cuyo objetivo ha sido paliar los efectos ‘indeseables’ de los modelos económicos neoliberales— se han focalizado en las mujeres como principales agentes de transformación de dichos contextos adversos. Vilas (1998) expresa que especialmente en los programas de tipo comunitario —como complementos alimentarios, obras de saneamiento ambiental, etc.— las políticas sociales descansan sobre el involucramiento directo de las mujeres, ‘extendiendo de esta manera su jornada de trabajo no pagado y reforzando una estructura de subordinación de género’ (Durand, 2001: 5).

Por último, la perspectiva de género permite cuestionar la mirada tradicional, que ha circunscripto la salud de las mujeres exclusivamente al binomio madre-hijo/a. Este enfoque de salud materno-infantil prioriza el hecho de cuidar la salud de la mujer pero no desde una perspectiva integral, sino como requisito indispensable para producir niños/as saludables, focalizándose en el rol reproductivo de las mujeres.

Hasta aquí hemos intentado mostrar algunos elementos que denotan las fuertes *coincidencias* entre los programas destinados a la “población pobre” y las mujeres, como un modo más de afianzar formas de inequidad. En el próximo punto interconectaremos lo dicho con un evento que hemos detectado a partir de nuestras indagaciones —en ese caso desde otras investigaciones— respecto a la importancia que adviene en el *apropiarse de bienes y los modos de usarlos*, es decir en cómo el consumo privado de bienes se erige como modo de definir la identidad, construyendo significados sociales (García Canclini, 1995).

### **Políticas Sociales, Género y Consumo**

La cuestión del consumo en las últimas décadas resulta relevante dadas las diversas miradas al respecto y los múltiples significados sociales que conllevan, por ello no es tarea sencilla determinar su sentido. García Canclini propone como definición la siguiente: “el consumo es el conjunto de procesos socioculturales en que se realizan la apropiación, y los usos de los productos” (1995: 42), continúa esclareciendo que “esta caracterización ayuda a ver los actos a través de los cuales consumimos como algo más que ejercicios de gustos, antojos y compras irreflexivas” (1995: 43). De este modo, el consumo es comprendido desde su racionalidad económica y política dentro del ciclo de producción y reproducción del capital.

Desde la sociología del consumo (Illouz, 2009; Bauman, 2007; Comor, 2010; Gabriel y Lang, 2008; Ivanova, 2011) podemos estudiar las transformaciones en el proceso de acumulación capitalista y su vinculación con el establecimiento de determinados patrones de consumo. Como antecedente en este tema, vale destacar la perspectiva de Ariel Wilkis (2009), que se centra en el estudio de la economía de los bienes simbólicos, ligados a las transferencias materiales de los circuitos de acreditación y desacreditación —reconocimiento y estigma— de los participantes de los circuitos de “ayudas” monetarias (como por ejemplo los PTCI). Esta estrategia metodológica le permite mostrar de qué forma los mundos sociales se encastran para afianzar o cuestionar determinadas valoraciones, como las de género (Wilki, 2010).

Tomando como punto de partida la noción de religión neocolonial (Scribano, 2012) que “estructura la soportabilidad de la vida en los países neo-coloniales dependientes reemplazando la —ya antigua— trinidad de la ‘religión industrial’ —basada en la producción ilimitada, en la absoluta libertad y en la felicidad sin límites— por la trinidad de los expulsados compuesta por el consumo mimético, el solidarismo y la resignación” (Scribano y Cervio, 2010: 3). Se observa que en



esta “religión” se hallan ciertos mandatos que asocian consumo con felicidad y resignación, siendo funcionales a la “soportabilidad” de la vida en tanto posibilitan una “vía de escape”. Por ende, los nuevos modos de operar del capital significan profundas transformaciones en el escenario productivo, cultural, económico y social; en donde las categorías de educación, producción y trabajo son reemplazadas por otras que expresan el nuevo discurso hegemónico: consumo, mercado, globalización, etc. (Halperín et. al., 2011).

El consumo “cierra” el dispositivo de regulación: imposibilidad (al menos temporaria) de la venta de la fuerza de trabajo, elisión del conflicto de clase institucionalizado y asistencia estatal reparadora. De este modo, implica reproducción del sistema capitalista por el lado de la demanda estabilizando las sociabilidades a ello asociadas.

Para observar este fenómeno, a continuación se esboza un análisis sobre las miradas acerca del consumo, a partir de entrevistas en profundidad efectuadas a mujeres que viven en situación de pobreza en el Gran Buenos Aires y que son titulares de algún PTCL, como información de carácter secundario. Teniendo en cuenta las ventajas y desventajas de utilizar datos secundarios, en este marco re-utilizamos información cualitativa con una permanente vigilancia epistemológica, de modo de “hacer apropiables dichos procesos de producción de conocimiento” (Scribano y De Sena, 2009: 9), tomando en consideración los objetivos, la posición de las narradoras y la estrategia metodológica empleada originalmente, formulando “nuevas preguntas para los viejos datos” (Scribano y De Sena, 2009: 11).

Al hablar de consumo nos referimos a todo gasto monetario que efectúan los sujetos en la compra de bienes y servicios. Sin embargo, el consumo tiene un carácter simbólico y juega un importante rol en la construcción identitaria. Nos proponemos ingresar en un nivel de análisis diferente al preguntarnos por los criterios de selección de los objetos de consumo y las vivencias témporo-espaciales ligadas a dichos procesos.

Luego de este recorrido por el contexto de las políticas sociales y su aplicación y contextualización dentro del modo de producción capitalista, en el marco de la referida religión neocolonial, abordamos las palabras de las entrevistadas para dar cuerpo a lo planteado teóricamente.

Lo primero que emerge fuertemente en las narrativas de las entrevistadas es el consumo como lugar articulador de las prácticas, destacándose el carácter incansable del consumo (sin límite ni pausa) y la instauración de la necesidad sistemática de consumir. En palabras de una entrevistada:

*“Y en casa. Por ejemplo, eh... siempre yo tengo un lugar, una mueblería donde saco siempre cosas. Así que siempre le estoy pagando un celular a mi hija, terminé de pagar una máquina de fotos. Después, eh... antes le sacaba cosas a mi mamá, pero ahora como que tengo los nietos. Tengo así que... le terminé de pagar el celular a mi nieta, a mi nieto. Después en mi casa. O sea, o... para comprarle una ropita a los chicos. Ahora se vienen los cumpleaños. Le regalamos a Brenda plata, a la nena que está allá, le regalamos eh... entre mi hija y yo 250 pesos. Y después, eh... para, ¿como se dice? Bueno para, para todos los días, para alguna cosa, otra, que falte para la casa, la compro”* (Mujer, residente en Quilmes, 47 años).

En este marco, se ve el consumo como aspiración y a la vez como iteratividad recursiva, que toma su propio ritmo que deviene en práctica (casi) inadvertida del “comprarse algo”:

*“Te lleva, y te hace bien, ¿Entendés? Y cuando cobraste tu primer sueldo decís: me puedo comprar una camperita que estaba muy linda, la que vi. Entonces eso te va llevando de una cosa a la otra. ... Y ehm, cuando te querés acordar ya había pasado, tres cuatro años que me había separado,... Y después volver a comprarme, porque yo cuando me separe, no... no me llevé nada”* (Mujer, residente en Lanús, 48 años<sup>19</sup>).

En los dos fragmentos que acabamos de exponer podemos observar cómo se manifiesta la lógica del consumo como sensación de constante insatisfacción, que requiere de un proceso de actualización y renovación sistemático. Un proceso en el que se renueva el círculo de adquisición/satisfacción momentánea/insatisfacción/deshecho/nueva búsqueda. Esta intensificación del consumismo, como práctica ideológica, se traduce en una revolución de los patrones de consumo y de la conexión entre expectativas y ansiedades.

Dicho esto, se organiza entonces un dispositivo de gasto y endeudamiento, que mantiene la dinámica funcionando:

*“Uso todo para mis hijos, me gasto todo por mis hijos, compro todo lo que es mercadería, compro un poco de carne, y a veces tengo un kiosquito cerca de*

19 De aquí en adelante en todos los fragmentos de entrevistas el énfasis es propio.

*casa que a veces le digo ¿me aguantás hasta cierto día? y bueno, me aguanta, y después llega el día y hay que pagar ¿viste? y bueno...llego corta pero no importa”* (Mujer, residente en José C. Paz, 41 años).

“¿Qué es lo primero en lo que usás la plata?

*Y en pagar créditos, [...]*

¿Créditos de qué tenés?

*Del aire, ah y de los chicos que les puse Direct TV para que tengan algo”* (Mujer, residente en José C. Paz, 39 años).

En ambos casos se resalta el importante valor simbólico de estos bienes (Bourdieu, 1986), en donde se entablan relaciones sociales en torno al consumo como mecanismo de transmisión de afecto y demostración de cariño a los hijos. Así, producto y significado cultural son consumidos en un mismo acto, brindando una experiencia emotiva, apoyándose en sensaciones y sentimientos para hacer presente lo que está ausente (Illouz, 2009).

Como vemos, la “ayuda” que brindan los planes sociales es utilizada principalmente ya sea para un consumo efectuado en el pasado (deudas) o para la adquisición inmediata de bienes y servicios. Esto les permite a las destinatarias constituirse y reconocerse, ya que el hecho de transformarse en consumidoras les aporta dignidad e identidad como personas (Halperin Weisburd et. al., 2011). Es menester ver cómo la construcción del consumo en mimesis<sup>20</sup> con otras clases esconde lo real de la desigualdad. De este modo, la categoría consumo comienza a constituir sentido de pertenencia e identidad simultáneamente —“nos hace ser alguien” (Scribano, 2009)— y se vincula a una nueva concepción de la noción de ciudadanía. Un vértice de vivencialidad de la ciudadanía se da desde lo mimético, que implica la conexión entre consumos y el mercado como lugar por excelencia<sup>21</sup>. Concomitantemente con ello, se observa cómo desde el lugar de “administradoras” de los recursos que ingresan vía PTCI al hogar, las mujeres van encontrando formas diversas de realizar sus consumos, asociados a aquello que socialmente —dentro del régimen de acumulación del cual somos parte— se entiende como “buena vida”. Una serie de bienes y servicios mediados fuertemente por su mercantilización, materializan

20 El concepto de consumo mimético es de gran relevancia, pues implica una constitución del sujeto a partir de los objetos que él consume, esto es, el sujeto es aquello que consume (Scribano, Cervio, 2010).

21 Aquí se debería incorporar la crítica a la ciudadanía hecha por el feminismo, cuestión que trasciende los objetivos del presente trabajo. Cfr: Phillips (1991; 1993) Lister (1995; 1997), Showstack, Sassoon (1987).

aquello que los procesos de estructuración han indicado como necesario. El consumo, la adquisición de determinados bienes, el endeudamiento, el “gastarse todo por los hijos”, forman parte de las lógicas estructuralmente impuestas que contienen y dan forma a las múltiples necesidades humanas.

En el caso particularmente analizado, las mujeres titulares de los PTCI o administradoras de las transferencias realizadas, encuentran realización en la condición de ejercer el consumo, una ciudadanía basada y sustentada en la posibilidad potencial de ser “un alguien” que, en condiciones de negación y pobreza<sup>22</sup>, al menos posee la sensación de que puede elegir qué consumir. Así, el régimen relega al lugar de “consumidores marginales” a un número cada vez mayor de actores que, no pudiendo encontrar la realización de sus necesidades sociales, no logran conquistar otras maneras de producir y reproducir sus condiciones de existencia.

*“Así que le compramos unas cuantas cositas a ella, así que pedí prestado y ahora cuando me pagan, lo devuelvo. Pero me di el gusto de regalarme cosas que ella no se compra. Ella vive más para los chicos que para ella”* (Mujer, residente en Quilmes, 47 años).

*“porque siempre viste que vos te metes en cuentas que vienen que te venden ropa, una amiga así ¿Viste? Bueno que tal fecha cobro y te pago. Y ahí se me va”* (Mujer, residente en José C. Paz, 39 años).

Este juego entre la consolidación del endeudamiento como estrategia de consumo, junto con la gestación del consumismo, dan cuenta de la complejidad de la interrelación entre dichas esferas. En este sentido cabría preguntarse: “¿Qué hay en las prácticas de consumo, qué hay en las subjetividades, qué hay en la estructura económica, qué hay en la cultura, qué hay en lo social, que vuelve tan soportable la condición de vivir endeudado?” (Sanzana Palacios, 2011: 1).

Se recuerda que:

Los sujetos intervenimos en juegos sociales que se nos presentan como dados y naturales. Los sistemas sociales no pueden sino responder a la

---

22 Cabe destacar que aquí partimos de una concepción de pobreza que es entendida no solamente como carencia de ingresos, sino principalmente como las libertades para ser. La buena vida de las personas se encuentra en directa relación con la capacidad de las personas de desenvolverse en el contexto en que le toca estar. Poseer una capacidad implica la libertad de elegir entre diferentes maneras de vivir, el acceso a determinados bienes resulta un aspecto clave en la posibilidad de elección (Pautassi, 2010).

pregunta sobre cómo es posible vivir colectivamente a pesar de los indicios en contra. Individuo y estructura social no están antes ni después uno de otro. Los agentes elaboramos las condiciones de nuestra reproducción, las cuales impactan recursivamente en nuestras acciones. Es decir, lo social construye nuestra conciencia sobre lo social y dicha edificación la realizamos independientemente de nuestra voluntad (Scribano, 2005: 139).

*“me cayó de arriba la tarjeta visa [...] Yo no la pedí, me llegó un día a casa y ahí quedó... llamé a visa y les dije que yo no quería saber nada porque yo todavía no tenía la pensión y no quería saber nada porque no sabía cómo la iba a pagar y me dijo no se preocupe señora, si usted la tiene guardada en un cajón no paga nada. Entonces dije bueno, la guardaremos y si algún día sale la pensión la usamos, sino no.*

¿Y vos nunca la habías pedido?

*No [...] Y te decía, que recién en este mes estoy por terminar de pagar la 3er cuota de la zapatilla que le compré la vez pasada y ya le tuve que comprar otra”* (Mujer, residente en Morón, 33 años).

En el caso de este endeudamiento “forzado”, en donde se en-visa-n o, para decirlo de otra manera, “envisan” las agentes se evidencia, como señalan Gabriel y Lang, en el marco de esta precarización del consumo “las personas viven una existencia precaria y desigual. Un día disfrutan de condiciones favorables e inesperadas y luego los acechan las deudas y la inseguridad. Precariedad, desigualdad y fragmentación caracterizan la vida occidental” (Gabriel y Lang, 2008: 332).

Más aún, el consumo organiza y se perpetúa en la vida cotidiana, tomando un carácter de enlace, generando una posibilidad de “salir del encierro”:

*“es como que yo lo ayudo a mi marido ahí en ese sentido, con la plata y eso... porque por ahí con la plata de él pagamos, con mi plata pagamos las cuentas y con la de él podemos salir a pasear con las nenas porque salimos a pasear, salimos las llevamos al zoológico, las llevamos al jumbo, las llevamos al Mc Donald... siempre tratando de llevarlas a algún lado, que no estén siempre encerradas en casa”* (Mujer, residente en Merlo, 26 años).

*“Prefería gastar plata en otras cosas [...] Cosas más importantes, más que me llenen a mí como persona”* (Mujer, residente en José C. Paz, 19 años).

No sólo permite salir del círculo inmediato, sino que “llena como persona”, permite definirse a sí mismo en otros términos que los disponibles fuera de la esfera del gasto, llenando el vacío de la falta:

*“Claro, pero ella es como que es así: “no, te falta esto, te falta esto” o sea ella se preocupa por nosotros pero no mucho por ella, pero siempre que salimos con ella dice “ay, qué decís si me compro esas zapatillas” y nosotros, yo y mi hermana, mi hermana está acá [...] Y le decimos: ‘no, mami, compratela si te gusta, compratela’”* (Mujer, residente en San Isidro, 16 años).

Podemos analizar los sentidos y las motivaciones que encierra dicha práctica, que se encuentra cargada de significados: llenar un vacío, salir del encierro, los lazos que implica, que denotan el fuerte entrecruzamiento que se da entre el consumo y las estructuras del sentir. Como sostiene Boito,

(...) ‘las estructuras del sentir’ son definidas como ‘emergencias’ o ‘pre-emergencias’ que se van constituyendo no sólo en tensión/en contradicción con otras estructuras del sentir, sino con relación a sí mismas, implicando mecanismos que activan tanto dimensiones anteriores de sentir, como expresiones genuinamente creativas de lo nuevo. ‘Estructura del sentir’/‘estructura de experiencia’ son construcciones que permiten dar cuenta de las formas de regulación social de ‘aquello que afecta’ y los ‘modos de afectación’ en el espacio/tiempo de la ‘experiencia viviente’ (2010: 90).

De este modo, la actual metamorfosis del capitalismo en la región garantiza la reproducción del capital, que se presenta en un “como si”, un “es lo que hay”, que sedimenta en el sentido común y ocluye toda posibilidad de resistencia (más o menos pacífica) a su imposición. Se logra así la naturalización de un modo de vida en torno a las políticas de la identidad (de la alimentación, del hábitat, de la educación, de la cultura, etc.), que en el caso de América Latina, y particularmente de Argentina, encuentra en la gestión de la pobreza (como biopolítica) un operador clave para entender sus procedimientos (Halperín Weisburd et al, 2011).

Además, el consumo define y fortalece ciertos vínculos, demuestra la posibilidad, o falta de ella:

*“No, yo me fui comprando yo, me fui comprando con mi plata. Me acuerdo que una vez, yo trabajaba en un taller de costura de zapatillas. Donde... Trabajaba de siete de la mañana a seis y media de la tarde y de ahí al colegio. Mi papá un día me fue a buscar re enojado, que no puede ser, que de ahí me iba al colegio. Y yo le decía que yo me quería comprar un par de zapatillas. Bueno... y le decía a mi papá ‘sí, papá, vos no me podes comprar un par de zapatillas, y yo quiero un par de zapatillas’ unas zapatillas que no sé, en ese tiempo eran, no sé, ponele 100 pesos, que era plata, pero ahora... no es nada. En ese tiempo yo quería un par de zapatillas. Y bueno... dejé de trabajar en ese lugar y me fui a otro lado. Pero en ese tiempo yo andaba re en eso”* (Mujer, residente en La Matanza, 22 años).

Finalmente, entonces, el consumo en sí se define o culmina en un estado cercano a las enunciaciones de la felicidad:

*“Es como yo digo, cuando uno dice uno está mal y te compra algo y te pones bien”* (Mujer, residente en La Matanza, 41 años).

Dadas las condiciones objetivas de consumo adoptadas por estas mujeres, se constituyen los medios de “contentar” y “contener” a las poblaciones expulsadas. Si tenemos en cuenta que “la hegemonía ideológica y política en cualquier sociedad depende de controlar el contexto material de la experiencia personal y social” (Harvey, 2004: 252), el consumo se sitúa en el centro de la escena de la humanidad, como forma predilecta de ejercicio de la libertad individual, haciendo posible la reproducción del modo de producción capitalista. “En estrecha relación con el malestar psicológico y social generado por la inestabilidad en las formas y cualidades del empleo, el consumo se ha vuelto más errático, menos racional, más hedonista y desigual, siendo ésta última característica el rasgo subyacente que atraviesa dicha práctica” (Dettano, 2012: 195).

En este sentido, el material analizado muestra la importancia que para las condiciones de existencia de las familias en situaciones de pobreza ha significado la posibilidad del consumo. A ello es posible sumar el caso de dos informes producidos en el marco de una investigación llevada a cabo por 5 universidades nacionales para el Ministerio de Educación, respecto al impacto de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH). Allí se trabajó con la realización de entrevistas a niños, niñas y adolescentes que percibieran la AUH, padres o

tutores, personal de establecimientos educativos públicos y organizaciones no gubernamentales. El consumo, aparte de presentarse como una categoría de análisis de dichos estudios, es resaltado constantemente por los informes confeccionados.

En cuanto al impacto del consumo en la recreación, “... *el acceso a la recreación o al consumo mejora la autoestima de las familias.* (...) Algunos relatos traen como dato de interés cómo las actividades para las que ahora tienen recursos para desarrollar en su tiempo libre son consumos culturales que redituán en mayores saberes al momento de transitar por la escuela: ir al cine, a los festejos del bicentenario o espectáculos gratuitos pero a los que no podían acceder por los costos de traslado” (Ministerio de Trabajo, 2012: 55-56).

Respecto al género femenino, es alarmante la perspectiva que presenta el Informe, en donde se contempla únicamente el rol de la mujer como reproductora, tanto de la unidad doméstica como de la familia, al sostener que

(...) la AUH interviene en la mejora de los ingresos familiares ya que es un medio para las amas de casa de autogestionarse fuentes de trabajo. *Dado que la oportunidad de las madres de insertarse en el mercado de trabajo está prácticamente fuera del ámbito de sus posibilidades, ya que son las mujeres las que asumen el cuidado de sus hijos y llevan adelante las tareas de reproducción doméstica, la AUH les permitió contar con un ingreso a partir del cual poder generar alguna actividad laboral que sea compatible con sus obligaciones familiares.* Adicionalmente, en términos de relaciones de género en muchos casos permite empoderar a las madres al ganar en independencia a partir de los recursos que reciben por la AUH (Ministerio de Trabajo: 55-56)<sup>23</sup>.

Es decir que, en vez de promover políticas que se traduzcan en mecanismos que *alivianen* la carga de responsabilidades familiares social y culturalmente delegadas a las mujeres, se refuerzan las prácticas que reproducen esquemas de subordinación de género, en donde se les niega el derecho a elegir el rumbo de sus vidas.

“Algunas de ellas, en especial las que trabajaban en condiciones de mayor explotación, observan que la posibilidad de permanecer más tiempo en sus hogares debido a los recursos monetarios que la AUH genera, les permite sostener los mecanismos de aliento y también de control, necesarios para que estudiantes

---

23 La cursiva es nuestra.



cuyas disposiciones no se inclinan a la escolarización se mantengan en la escuela” (Ministerio de Trabajo, 2012: 55-56). Es muy marcado el rol estereotipado que se tiene de la mujer, en tanto poseedora de un talento natural para proveer “ánimo” y “controlar” a sus hijos.

*Podría decirse que donde se percibe con más fuerza la incidencia de la AUH en la vida cotidiana es en el consumo, o mejor dicho, donde esta política social parece visibilizarse a los ojos de los actores escolares es en las prácticas que se circunscriben al campo del consumo, y que atraviesan las esferas de la vida educativa y social. (...) En este respecto, los materiales escolares y la indumentaria son los bienes que más se destacan a la hora de nombrar el cambio en las escuelas [...] parece estar contribuyendo a la integración social en las escuelas desde diferentes vías: en el ámbito de la socialidad, favoreciendo la identificación y el reconocimiento entre niños y jóvenes; y en las prácticas educativas, mejorando las condiciones materiales y simbólicas para los quehaceres escolares (Ministerio de Trabajo, 2012: 69).*

De manera que, de acuerdo a lo observado hasta aquí, la fusión entre consumo y ciudadanía parece rezar en el frontispicio de entrada al mundo de la asistencialidad para “acolchonar” el conflicto. Mujer, pobre y asistida son los rasgos de las personas que sueldan a través del consumo la reproducción del capitalismo y cumplen un rol clave en la regulación estatal del mismo.

## Conclusiones

Al comenzar el presente escrito hemos expuesto que las políticas sociales ocupan lugares estratégicos dentro de los regímenes de acumulación, como respuestas a las condiciones de negación de las poblaciones. En este sentido podríamos entenderlas como “compensatorias” de las desigualdades sociales; como producto y productoras de los procesos de estructuración social. Dado que, por un lado, son producto de determinados requerimientos de los regímenes de regulación impactando en las maneras en que los actores producen y reproducen sus vidas, esto es, habitan las condiciones de negación y, por otro, poseen la capacidad de resignificar y reconfigurar las estructuras existentes al mantener, producir, reproducir o revertir las desigualdades sociales.

Hemos visto también que la *feminización de la pobreza* se ha visto acompañada por procesos institucionalizados que no solamente han reconocido las proble-

máticas de la pobreza agravadas por un anclaje estructural de género femenino a dichas condiciones, sino que además han reforzado el lugar de las mujeres en la producción y reproducción del hogar. Referimos específicamente a los programas de transferencias condicionadas de ingresos que han tomado como titulares en mayor medida a mujeres y han exigido condicionalidades sujetas a las lógicas del cuidado (Pautassi y Zibecchi, 2011). Conjuntamente con ello, hemos visto que los PTCI se han posicionado como las maneras de abordaje de la cuestión social con mayor presencia en la región y en el país desde, al menos, principios de la década del noventa del siglo XX.

Con estos tres elementos hemos intentado, en base a una serie de entrevistas realizadas a mujeres titulares de algún PTCI, dar cuenta de las vinculaciones entre políticas sociales, género, transferencias monetarias y consumo, como elementos conectores de un modo de atención a las situaciones de pobreza consolidando formas de producción y reproducción capitalista de atenuación del conflicto y afirmación de las condiciones materiales de existencia.

A modo de cierre cabe resaltar, en primer lugar, que los roles de género femenino contemplados por los PTCI, como la AUH y el PNFIS prescriben que las mujeres son cuidadoras de la salud familiar, proveedoras de la atención primaria en el hogar y las que brindan atención a la salud de los hijos/as antes que la propia. Estos roles tienen implicancias en las acciones de búsqueda de atención de las necesidades y en las maneras en que se responde a esas demandas de atención y cuidado. En otros términos, se continúan aplicando políticas que refuerzan los mecanismos de considerar al trabajo femenino como estrategia de producción y reproducción del núcleo doméstico, sin referir al potencial mercantilizador de éstas como agentes económicamente activos dentro del mercado laboral.

De este modo, se sigue eludiendo la incorporación de la equidad de género en las políticas sociales en el marco de una estructura de poder desigual, basado en un modelo de reproducción social patriarcal, que se inscribe en el cuerpo y en las emociones, determinando formas de sentir, percibir(se) y vivir.

En segundo lugar, la pobreza —entendida desde la imposibilidad de ejercer las libertades para elegir las mejores maneras de ser y estar que se crean— a la que se ven expuestas las destinatarias de los programas sociales, les niega cualquier posibilidad de elegir su autonomía económica, física y política, al encontrarse condicionadas en su posición frente a todos los órdenes de la vida.

En tercer lugar, y complementariamente con lo anterior, las políticas sociales han ocupado en los regímenes de regulación lugares y posiciones estratégicas para producir y reproducir los niveles de acumulación del capital. En dicho sentido,

su rol en tanto contenedoras de los conflictos sociales y productoras del régimen de acumulación se encuentra actualizado en los PTCI a través de las nuevas modalidades que el mercado impone como socialmente deseables, de “ser y estar”. Desde este lugar, en las narraciones se halla una constante presencia del Estado y de las políticas públicas como funcionales al mantenimiento de la pobreza y a la captación por parte de las leyes del mercado como meros sujetos de consumo. Entonces “los diagnósticos apuntan al no futuro, a la despolitización, al control cultural, a la discriminación, a la persecución y a la inviabilidad laboral” (Scribano, 2005: 143).

El mercado así encuentra intersticios por donde, a la medida de las posibilidades de aquellos en condiciones de negación, permear el deseo del consumo y el endeudamiento para alcanzar “el buen vivir” como fantasía.

## 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. (Comp.). (2006). *Problemas de Política Social en la Argentina Contemporánea*, Universidad Nacional de General Sarmiento. Bs As. Editorial Prometeo Libros.
- ANSES (2013) “Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Decreto 1602/09”. Boletín cuatrimestral. I Cuatrimestre 2013. Observatorio de la Seguridad Social, Administración Nacional de Seguridad Social. Buenos Aires, Argentina. Disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/PPT%20-%20AUH%20I%20C%202013%20F.pdf>. Fecha de consulta: 03/02/2014
- BAUMAN, Z. . (2007) *Vida de consumo*. Bs As. Fondo de Cultura Económica.
- BOITO, M. (2010) “Estados de sentir en contextos de mediatización y mercantilización de la experiencia. Intentos por expresar una lectura materialista de las sensibilidades”. En Grosso, J. y Boito, M. (Comp.) *Cuerpos y Emociones desde América Latina*. CEA-CONICET. Doctorado en Ciencias Humanas. UNCa. pp. 82-101
- BOURDIEU, P. (1986) “L'illusion biographique”. En *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*. Volumen 62-63. Francia. pp ,69-72.

- CAMPOS, L., FAUR, E. Y PAUTASSI, L. (2007) “Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial”. Colección investigación y análisis N° 4. CELS. Bs As.
- CECCHINI S. Y MADARIAGA A. (2011) “Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- CEDAW, Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: 30°/ 31° período de sesiones. Naciones Unidas 2004. Disponible en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/462/80/PDF/N0446280.pdf?OpenElement>
- COMOR, E. (2011) Contextualizing and Critiquing the Fantastic Prosumer: Power, Alienation, and Hegemony en *Critical Sociology* 2011, N37. Sage publications. Disponible en <http://crs.sagepub.com/content/37/3/309>. Fecha de consulta: 15/06/2011
- CORREA N. (2009) “Programas de Transferencias Condicionadas: aportes para el debate público”. En *Economía y Sociedad* 71. CIES. Abril 2009. pp. 74-80. Disponible en <http://www.cies.org.pe/files/economia-sociedad/71-correa.pdf>. Fecha de consulta: 14/07/2012.
- CORTI, LOUISE. (2000) “Progress and Problems of Preserving and Providing Access to Qualitative Data for Social Research”. In *The International Picture of an Emerging Culture* [58 paragraphs]. Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research [On-line Journal], 1(3). December, 2000. Disponible en <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1019/2198>
- DE SENA, A. (2011) “Promoción de microemprendimientos y políticas sociales: ¿universalidad, focalización o masividad?, una discusión no acabada”. En Revista *Pensamiento Plural*. Universidade Federal de Pelotas. Año 4. N° 8. pp 36-66.
- DETTANO, A. (2012) “Consumo, cuerpo y emociones en la teoría”. En Cervio, Ana (Comp.) *Las tramas del sentir: Ensayos desde una sociología de los cuerpos y las emociones*. Bs As. Estudios Sociológicos Editora. pp.187-214.
- DI MARCO, G. (2003) “Democratización de las relaciones familiares y sociales” Documento base del Ateneo *El sostén de los hogares. Trabajo, participación social y relaciones de género*. Centro de Documentación en Políticas Sociales. Buenos Aires.
- DURAND, T. (2001) Flexibilizando cuerpos: (in)equidad de género en trabajo y salud. Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad;

- y “Estado, política y conflictos sociales”. Programa Regional de Becas CLACSO. Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/durand.pdf>
- GABRIEL, Y.; LANG, T. (2008) “New Faces and New Masks of Today’s Consumer”. In *Journal of Consumer Culture*. N° 8. Sage publications. Disponible en <http://joc.sagepub.com/content/8/3/321>. Fecha de consulta: 15/06/2012
- GARCÍA CANCLINI, N. (1995) *Consumidores y Ciudadanos*. México. Ed. GRIJALBO.
- GOUGH, I (1982) *Economía política del Estado del bienestar*. Madrid. H. Blume.
- HALPERIN WEISBURD, L. (2011) *Problemas de género en la Argentina del siglo XXI: feminización de la pobreza e inequidad del mercado laboral*. Cuadernos del CEPED N° 11. Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas. UBA. Buenos Aires, Argentina.
- \_\_\_\_\_ (2008) *Políticas sociales en la Argentina. Entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo*. Cuadernos del CEPED 10. Facultad de Ciencias Económicas. UBA.
- HARVEY, D. (2004) *El “nuevo” imperialismo: Acumulación por Desposesión*. Socialist Register. Biblioteca Virtual CLACSO. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsdll/collect/clacso/index/assoc/D8555.dir/harvey.pdf>
- ILLOUZ, E. (2009) “Emotions, Imagination and Consumption: A new research agenda”. En *Journal of Consumer Culture* 2009, N9. Sage Publications. Disponible en <http://joc.sagepub.com/content/9/3/377>. Fecha de consulta: 15/06/2011
- IVANOVA, E. (2011) “Consumerism and the Crisis: Wither “The American Dream”?” En *Critical Sociology* 2011, N37. Sage Publications. Disponible en: <http://crs.sagepub.com/content/37/3/329>. Fecha de consulta: 15/06/2011
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. (2011) *Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo*. Disponible en: <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/OBS%20-%20000174%20-%20An%C3%A1lisis%20y%20evaluaci%C3%B3n%20de%20los%20aspectos%20educativos%20de%20la%20AUH.pdf>. Fecha de consulta: 15/9/2011.
- MORALES, L. (2008) “Mujeres al Oeste. Asociación civil sin fines de lucro”. Disponible en: [www.mujeresaloeste.org.ar](http://www.mujeresaloeste.org.ar)
- NEFFA, J. Et Al (2011) “Empleo, desempleo & políticas de empleo. Políticas públicas de empleo I (1989-1999)” Proyecto PICT 2383/06 Modos de desarrollo y políticas activas de empleo en Argentina (2002-2007). N°5. Primer

- trimestre 2011. Publicación trimestral del CEIL-PIETTE- CONICET. Buenos Aires.
- OFFE, C. (1990). “La Política Social y la Teoría del Estado”. En Offe, C. *Contradicciones en el Estado de bienestar*. México. Alianza Editorial. pp. 72-104
- PAUTASSI, L. (2010) “El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas”. En Pautassi, L. *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en Argentina*. Bs. As. Editorial Biblos. pp. 27-66.
- \_\_\_\_\_ (2003) “Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina”. MIMEO. Disponible en [www.elea.org.ar](http://www.elea.org.ar)
- \_\_\_\_\_ (2002) “Inseguridad laboral y subordinación de género en Argentina”. Documento base del ateneo de Políticas Sociales. Centro de Documentación en Políticas Sociales.
- PAUTASSI, L. Y ZIBECCHI, C. (2011) “Tensiones en los programas de transferencias condicionadas de ingresos en la Argentina. ¿Quién pensó en el cuidado?” En: Rico, M. y Maldonado Valera, C. (ed.). *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*. Santiago de Chile. Serie Seminarios y Conferencias N° 61. CEPAL. pp. 153-162.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2011) “Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?” Serie Mujer y Desarrollo 109, CEPAL Santiago de Chile.
- RONCONI, L.(2002) “El programa Trabajar”. Documento 63. Universidad de San Andrés. Buenos Aires. Disponible en <http://faculty.udes.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt63.pdf>. Consultado el 20/06/2013
- SANZANA PALACIOS, A. (2011) “Consumo, endeudamiento y vulnerabilidad a la pobreza. Elementos subjetivos y socioculturales para su comprensión”. Universidad de Valparaíso, Chile
- SCRIBANO, A. (2009) “Acciones colectivas, movimientos y protesta social: preguntas y desafíos”. En Revista *Conflicto Social*. Año 2. N°1. Disponible en [http://webiigg.sociales.uba.ar/conflictosocial/revista/01/0105\\_scribano.pdf](http://webiigg.sociales.uba.ar/conflictosocial/revista/01/0105_scribano.pdf). Fecha de consulta: 20/06/2012
- \_\_\_\_\_ (2002). “Pobreza, Ciencias Sociales y Filosofía: Hacia un análisis de los supuestos ontológicos de los estudios de pobreza”. En Cuadernos de la facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Diciembre. N° 015. Universidad de Jujuy. pp. 97-119

- \_\_\_\_\_ (2009) “Políticas de las emociones y los cuerpos: Realidades, teorías y caminos de indagación”. En *Boletín Onteaiken* N° 8. Año 4.
- \_\_\_\_\_ (2012) “Sociología de los cuerpos/emociones”. En *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*. RELACES. N°10. Año 4. pp. 91-111
- SCRIBANO, A.; CERVIO, A. (2010) “La ciudad neocolonial: Ausencias, Síntomas y mensajes del poder en la Argentina del Siglo XXI”. En *Revista Sociológica*. Año 2. N°2.
- SCRIBANO, A.; DE SENA, A. (2009) “Las segundas partes sí pueden ser mejores: Algunas Reflexiones sobre el uso de datos secundarios en la investigación cualitativa”. *Revista Sociologías*. N° 22. Año 11. pp 100-118
- WILKIS, A. (2009) “Circuitos económicos y diferenciación social. Un estudio sociológico sobre la circulación de ayuda hacia las clases populares en Buenos Aires”. Presentado en el Congreso 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Río de Janeiro.
- WILKIS, A.; PARTENIO, F. (2010) “Dinero y obligaciones generizadas: las mujeres de sectores populares frente a las circulaciones monetarias de redes políticas y familiares”. En *Revista de Estudios de Género. La ventana*. Vol. IV. N° 32. pp. 177-213





## Contenidos

### **¿Qué son las políticas sociales?**

#### **Esbozos de respuestas.**

De Angélica De Sena y Rebeca Cena

Palabras claves: políticas sociales, conceptualizaciones, cuerpos y emociones.

En este capítulo nos proponemos problematizar el concepto de políticas sociales dando cuenta de su rol imprescindible en y a partir de los procesos de estructuración social, de la complejidad que implica su abordaje y de la amplia potencialidad que las diferentes teorías sociales ofrecen para avanzar en su problematización. La estrategia expositiva ha implicado la conformación de apartados donde se recuperan diferentes *lentes*, a modo de enfoque analítico, de abordaje de la política social. De este modo se intenta efectuar un recorrido observando y complejizando la cuestión social desde su delimitación, la responsabilidad del Estado, la relación con el régimen de acumulación, el enfoque de derechos, etc. Se finaliza con algunas reflexiones en torno a una propuesta de las autoras que parten de considerar a las políticas sociales desde una perspectiva de la sociología del cuerpo/emociones, enfoque que dentro de la disciplina aún no ha sido lo suficientemente explicitado.

### **Cuestión Social, Problemas Sociales y Políticas Sociales desde la Sociología de los Cuerpos y las Emociones.**

De María Macarena Saenz Valenzuela

Palabras Claves: Cuestión Social, Problemas Sociales, Política Social, Sociología de los Cuerpos y las Emociones.

El presente capítulo tiene como objeto la revisión de conceptos y procesos como Estado Moderno Capitalista, Cuestión Social, Problemas Sociales,

Políticas Sociales, Proletarización y Mercado de Trabajo Asalariado con el fin de comenzar a esbozar marcos de interpretación y análisis desde el Cono Sur para las políticas sociales

¿Por qué desde una sociología de los cuerpos y las emociones? La indagación apunta a comenzar a pensar a la Política Social como la politización de la Cuestión Social. Esta clave de lectura nos lleva inevitablemente a pensar los arreglos transitorios a los que llega una Sociedad en lo referente a la reproducción de todos sus miembros. En este contexto, el lugar que ocupa el Estado Moderno Capitalista como encargado de concertar los intereses entre grupos contrapuestos.

### **Un recorrido posible por las políticas alimentarias.**

#### **El caso de los programas y planes nacionales argentinos desde la década del ochenta hasta la actualidad.**

María del Pilar Lava

Palabras claves: Políticas Sociales, Programas y Planes Alimentarias Nacionales , Hambre, Sociabilidades, Cuerpos.

En el presente artículo se realiza un recorrido por las políticas alimentarias implementadas a nivel nacional en la Argentina, desde la década del '80 hasta la actualidad, con el doble propósito de analizar, por un lado, las continuidades y rupturas en las intervenciones sociales estatales, y, por otro, las sociabilidades que los mismos plasman en la estructura social.

Para cumplir este doble cometido se describen, sintéticamente, las ideas y modelos de intervención, en políticas sociales alimentarias que caracterizan a los programas y planes que se ocupan del tema en el período referenciado. Y, desde los aportes de la Sociología de los Cuerpos y las Emociones, se resignifican las sociabilidades de las políticas alimentarias estudiadas.

## **Las mujeres ¿protagonistas de los programas sociales? Breves aportes a la discusión sobre la feminización de las políticas sociales<sup>1</sup>**

Angélica De Sena

Palabras claves: programas sociales, mujer, currículum oculto.

Las políticas sociales actuales pueden clasificarse herederas del acervo ideológico 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. Las rupturas y “olvidos” de las políticas universalistas y compensatorias de los “estados de bienestar criollos” comenzaron a forzar un estilo de “ocuparse” de las necesidades de los “pobres”. Como se ha evidenciado en diversos trabajos, uno de los efectos más perdurables de estas intervenciones del Estado para asegurar la reproducción del capital en nuestros países ha sido la *feminización* de las políticas sociales. Observar esto 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). Desde aquí, el presente capítulo intentará revisar de modo preliminar, a) el “peso” de la mujer en algunos programas sociales y b) señalar algunas de las interpretaciones posibles sobre dichas características. Se finaliza enfatizando el importante rol “oculto” de las intervenciones hacia la pobreza en la situación general de la estructura social, efectuando una analogía con la noción de *currículum* oculto del ámbito educativo.

## **Políticas sociales, una mirada desde los '90 hasta la Argentina actual**

Andrea Dettano

Palabras clave: Políticas Sociales, Ciudadanía, Programas de Transferencia Monetarias Condicionadas, Sensibilidades.

El presente trabajo persigue dos objetivos: en primer lugar llevar adelante un desarrollo teórico acerca de las nociones de Ciudadanía, Estado de Bienestar y Políticas Sociales. En segundo lugar, describir las características de las Políticas

<sup>1</sup> Quiero expresar mi sincero agradecimiento y reconocimiento a Leopoldo Halperin Weisburd por su invitación a estudiar y reflexionar sobre estas cuestiones.

Sociales en Argentina desde los '90 hasta la actualidad, haciendo énfasis en los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, como modalidad que adquieren dichas políticas. El estudio de sus transformaciones apunta a dar atención a dos programas en particular: la "Asignación Universal por Hijo" y el "Ciudadanía Porteña" en pos de precisar mejor su alcance y características.

Este recorrido teórico hace camino por distintas conceptualizaciones para poder abordar algunas discusiones como la distancia entre la universalidad y la focalización, la forma de transferencias condicionadas de ingresos y cómo esto puede imprimir formas particulares en el sentir de los beneficiarios.

### **Acerca de las sensibilidades asociadas a las personas titulares de la Asignación Universal por Hijo, un análisis desde la etnografía virtual**

Rebeca B. Cena

Palabras clave: Asignación Universal por Hijo, Imagen Mundo, Competencias Emocionales

Las políticas sociales poseen particulares Imágenes Mundo que, como dispositivos de clasificación y división del mundo, suponen una definición de qué aspectos serán considerados una problemática social, cuáles las soluciones acordes para la modificación de la problemática, quiénes los responsables y cuáles las responsabilizaciones, dando cuenta de particulares esquemas de valor que hacen que unos aspectos y no otros del mundo social emerjan a la vista. Al mismo tiempo, estas Imágenes Mundo se vinculan con la sociología del cuerpo/emociones dado que al transmitir los valores que en sí misma supone, crea las condiciones para la habilitación/inhabilitación de determinadas emociones. En este capítulo se analiza la Imagen Mundo que presupone la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, a partir de un análisis de una serie de videos que la Administración Nacional de la Seguridad Social difunde en su canal oficial de *You Tube*. Como estrategia metodológica se recurrió a la etnografía virtual como herramienta idónea para el abordaje del material audiovisual disponible en la Red. Se observa en la Imagen Mundo que presupone en estos videos la política social analizada, la difusión de unas particulares competencias emocionales como superación de las condiciones de carencias por parte de las y los destinatarios, basadas en dos fuertes binomios: mujer-madre y mujer-hijo.

## **Reflexiones en torno a los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y los Créditos al Consumo**

Florencia Chahbenderian

Palabras clave: Crédito, Financierización, Consumo, Cuerpos/Emociones, Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas.

El presente pretende analizar cómo son los vínculos entre los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) y los créditos al consumo en la actualidad argentina. Ya sea desde el diseño de algunos PTMC como desde las prácticas de los beneficiarios, hay múltiples conexiones entre estos dos grandes ámbitos que consideramos sumamente relevantes. En la necesidad de integrar prácticas vinculadas a la economía con la política social desde una perspectiva de los cuerpos/emociones, nos proponemos observar cómo estas poblaciones se encuentran expuestas a ciertos mecanismos crediticios para el consumo, que desencadenan nuevas vulnerabilidades y tienen por destino final la *financierización* de la vida cotidiana de estos sujetos.

La estrategia argumentativa consiste en: 1) una breve conceptualización de las políticas sociales desde los estudios de los cuerpos/emociones; 2) una contextualización de la expansión de los PTMC en Argentina, y esbozo de algunas perspectivas en torno a la *financierización* de los beneficiarios de PTMC; 3) analizamos el rol del endeudamiento en el capitalismo actual; 4) describimos el funcionamiento del sistema crediticio argentino, su evolución reciente, las poblaciones a las que se dirigen y las ramas que aluden a estos sectores; 5) reflexionamos en torno a los vínculos existentes entre los PTMC y los créditos al consumo y sus efectos para, finalmente, exponer algunas conclusiones preliminares.

**Programas de atención a la pobreza y consumo:  
lógicas circulares de satisfacción/insatisfacción.**

Rebeca B. Cena; Florencia Chahbenderian;  
Victoria D'hers y Angélica De Sena

Palabras clave: Consumo, Política Social, Mujeres.

Bajo el régimen de acumulación capitalista la reproducción de las personas, inmediata como la intergeneracional, donde obviamente las mujeres tienen un rol relevante, no está asegurada. El Estado como portador de ciertos requerimientos propios del modo de producción capitalista registra la necesidad de atenuar temporalmente la lucha de clases para permitir la reproducción del capital en condiciones normales. Es en esta dirección que aparecen con una fuerte centralidad las conexiones entre compensaciones sistémicas y políticas públicas. Entre ellas se hallan las que abordan la cuestión social como *tratamiento de la pobreza*. De este modo, las políticas sociales expresan la manera en que el Estado aborda “la cuestión social”. Desde estas posiciones, en el presente capítulo intentaremos dar cuenta de las maneras en que las políticas sociales impactan en las formas en que los actores se vinculan con el mercado, a través del incentivo al consumo de aquellos que no fueron incorporados en tanto fuerza de trabajo formal, a través de entrevistas realizadas a mujeres en situación de pobreza del Gran Buenos Aires que perciben algún programa social.



El presente libro busca contribuir, al menos parcialmente, al estudio y la comprensión de los mecanismos de estructuración en el capitalismo actual, particularmente en el caso argentino. Ello a partir de intentar conjugar una mirada de la Cuestión Social desde las políticas sociales y de cómo estas construyen, y consolidan formas de ser, de hacer y de pensar. Como así también, elaboran maneras de habitar, de sentir, de percibir, que estructuran emociones en cuerpos de millones de sujetos. En dicho contexto la presente obra es una apuesta inaugural hacia una sociología de las políticas sociales analizadas desde y a través de las sensibilidades. Todo ello gracias al trabajo individual y colectivo de las autores integrantes del Grupo de Estudio sobre Políticas Sociales y Emociones (GEPSE) del CIES, que viene estudiando y reflexionando sobre estas temáticas. Así el texto se constituye en el fruto de los intercambios, discusiones y diálogos desde múltiples puntos de vista, con el objeto de problematizar las complejas (y a veces inadvertidas) relaciones existentes entre la denominada Cuestión Social, las sensibilidades y los procesos de estructuración social, de los que la política social es reflejo y forma parte.