

De aditivos a amortiguadores. Cambios en el modelo de intervención asistencial

From additives to shock absorbers: Changes in the social healthcare intervention model

Ana Josefina Arias

Fecha de presentación: 30/10/18

Fecha de aceptación: 02/12/18

Resumen

El artículo presenta la actualización de lo que hemos llamado modelo de intervención asistencial (Arias, 2012) comparando dos momentos de la Argentina reciente: el que se consolida a finales del Kirchnerismo (2015) y las tendencias de transformación en la etapa actual.

Para ello, presentamos brevemente la idea de modelo de intervención y las particularidades de la modalidad que denominamos "aditiva" dentro del período kirchnerista y describimos luego la modalidad compensatoria que se visualiza en la presente etapa a la que denominamos "amortiguadora". Presentamos algunos hallazgos de la investigación denominada "Organizaciones Sociales de Tradición Nacional Popular a partir del gobierno del Frente Político Cambiemos. Un estudio de caso sobre la reconfiguración de las prácticas en el territorio y vínculos con el Estado en la región capital", llevada adelante en el marco del Instituto de Estudios Trabajo Social y Sociedad de la Universidad Nacional de la Plata¹. Analizamos las particularidades

Abstract

This article present the remake of what we have called the welfare intervention model (Arias, 2012) comparing two moments, on one hand, the model consolidated at the end of Kirchnerism period and another linked to social transformation on the current stage.

To do this, we briefly present the idea of the intervention model and some particular features of the model that we call "additive" in the Kirchnerist period, and then we describe the compensatory model, that is locate in this stage, named as "shock absorber" model. We introduce some new ideas of the investigation called "Social Organizations of the National-Popular Tradition, from the government of Cambiemos political coalition. A study case about the reconfiguration of the territorial management activity and the relations with the State in the capital region. This investigation was developed in the frame of the Institute of Social Work Studies and Society of La Plata National University. We analyze also the current peculiarities of the relationship between social organizations and state demands, which we

¹ La investigación, evaluada y financiada por la Universidad Nacional de La Plata, abarca el período 2016-2020.

del vínculo actual entre organizaciones sociales y demandas estatales, caracterizando el proceso como de territorialización desestatizante.

Si bien haremos mención a otras áreas gubernamentales, centramos nuestro análisis en las transformaciones del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación por ser el área especialmente mandatada en temáticas asistenciales.

Palabras clave

Pobreza, asistencia, organizaciones sociales, intervención social, políticas sociales.

describe as a lost of state condition in the territories.

Although we will mention other government areas but we focus our analysis on the transformation of the Ministry of Social Development of the Nation because this is the area specialized in assistential issues.

Keywords

Poverty, assistance, social organizations, social intervention, social policies.

Modelo de intervención en asistencia

Definimos a la pobreza no como una característica sustantiva de una persona o de un grupo de personas, sino como una relación social (Simmel, 2002). Siempre se es pobre o no pobre en relación a otras/os, es decir, nunca de manera absoluta. La perspectiva relacional es, entonces, relevante para entender la pobreza no sólo como fenómeno en sí mismo, sino a la sociedad de la cual forma parte, ya que pobres son quienes consideramos como tales en comparación con otras/os y deben ser asistidas/os en función de garantizar algunas cuestiones elementales del reconocimiento de la vida en sociedad. En el sentido planteado por Simmel (2002), el vínculo asistencial define quiénes son consideradas/os pobres en tanto deben ser asistidas/os. En el estudio del vínculo se pueden analizar un sinnúmero de características relacionadas con la igualdad, el mérito, la justicia, etc. en una sociedad dada, en tanto ese vínculo se construye, y es construido, por formas sociales e institucionales que tienen grados de permanencia en el tiempo y operan como condicionantes de un conjunto de relaciones. Por ello, para analizar estas formas sociales es que recurrimos a la construcción de modelos.

La elección de la idea de modelo como herramienta metodológica nos permite aproximarnos al estudio de las formas institucionales que configuran a la pobreza como problema social. Retomando la propuesta de Bourdieu, Chamboredon y Passeron (2008) diremos que: *“Sin duda, se puede designar por modelo cualquier sistema de relaciones entre propiedades seleccionadas, abstractas o simplificadas, construido conscientemente con fines de descripción, de explicación, previsión y, por ello, plenamente manejable”* (p. 83).

Siguiendo la explicación, los modelos no tienen existencia como observables, sino que representan conjuntos de relaciones. En la célebre obra *El Oficio del Sociólogo*, los autores rescatan las potencialidades de los modelos analógicos, que pueden comprender los principios de las relaciones que modelizan, contrariamente a los modelos miméticos que captan semejanzas

exteriores y jerarquizan la construcción de modelos por su “poder de generalización”, superando las comparaciones de semejanzas de los contenidos.

La diferencia entre semejanzas y analogías sirve para plantear el tipo de construcción teórica a la que aspiramos: no buscamos captar las semejanzas en las distintas formas o fundamentos de las políticas de atención a la pobreza, sino identificar el conjunto de relaciones que permiten interpretar y explicar las intervenciones dirigidas hacia las/os pobres y a la pobreza como problema.

Como antecedentes de relevancia se pueden señalar los desarrollos de Menéndez (1988), quien construye lo que denomina “modelo médico hegemónico”. En esa construcción teórica hay un conjunto interesante de elementos que se pueden analizar:

- Señala al modelo como una forma de “entender” o “interpretar” los problemas de salud-enfermedad.
- Agrega que los rasgos estructurales del modelo “dominan las prácticas” institucionales (en este caso, médicas)
- Plantea cómo estas prácticas se vinculan con estructuras sociales mayores (por ejemplo con economías de mercado).
- Señala también que el modelo médico hegemónico cumple, además de las funciones curativo/preventivas, funciones de control, normatización y legitimación.

Centrarnos en los modelos de intervención nos permite analizar las relaciones constitutivas de construcción de las formas sociales e institucionales, ya que habilita el abordaje interrelacionado de esas relaciones, convirtiéndolas en variables del modelo. A continuación, presentamos las variables en tres conjuntos:

- a- Un conjunto se refiere a cuestiones contextuales que inciden fuertemente en el modelo de asistencia y de promoción, como el clima de época, las condiciones económico-sociales y la conflictividad social.
- b- Un segundo conjunto se centra en los aportes de las ciencias sociales (que en las etapas estudiadas cobran mayor incidencia, debido a la profesionalización de la intervención social) y que por razones de espacio no desarrollamos en este artículo.
- c- El tercer núcleo se basa en el análisis del vínculo asistencial: la construcción de la idea de sujeto que soporta el vínculo, la división entre las acciones asistenciales y/o promocionales, y el lugar de lo “técnico”.

Nos proponemos rastrear esas dimensiones desde una perspectiva histórica que permita el reconocimiento de distintas configuraciones en la construcción del modelo de intervención en distintos momentos históricos.

Usando esta herramienta -el modelo- es que seguimos en trabajos anteriores (Arias, 2012 y 2015) las intervenciones a partir de la ruptura que plantea el primer peronismo. Allí hablamos de un modelo “Restitutivo”, luego nominamos al modelo que se inicia en el desarrollismo como de “Asistencia y Promoción”. Aquí avanzamos en caracterizar al modelo de prácticas asistenciales del Kirchnerismo como “Aditivo” y al del Macrismo como de “Amortiguación”. La idea de modelo permite identificar los aspectos sistémicos, ya que si bien en esta etapa se mantienen herramientas, como por ejemplo la Asignación Universal por Hijo (AUH), cambia la forma de relación tanto con el modelo económico, como con la concepción de sujeto, lo que implica otro tipo de producción del vínculo.

Acerca de un modelo aditivo

El modelo aditivo se construye para analizar las intervenciones asistenciales del período Kirchnerista, en tanto una de sus principales características fue la de potenciar el modelo de crecimiento económico y el mercado interno a través de la distribución de recursos, no ya como mecanismo compensador, sino como potenciador del consumo. Ello no quiere decir que las acciones asistenciales no lleven otras búsquedas por quienes las ejecutan, sino que su función sistémica es la señalada.

El cambio en el modelo económico que se lleva adelante en la Argentina con posterioridad a la crisis de 2001 marca el inicio de un nuevo modelo productivo, que genera transformaciones relevantes en la estructura social. Durante ese período, la expansión de los sectores medios y populares, la creación de puestos de trabajo asalariados calificados y la disminución de los no calificados o marginales, con políticas sociales activas, disminuye la pobreza, el desempleo y la indigencia, así como su centralidad política.

Sin embargo, la disminución del desempleo, conjuntamente con el mejoramiento de los puestos de trabajo, no logra morigerar de manera significativa dos datos problemáticos: la informalidad laboral, que no desciende del 35 % en todo el período, y la pobreza que, más allá de la discusión sobre las mediciones, se mantuvo en niveles que permiten plantearla como un problema estructural (Semán y Ferraudi, 2016; Benza, 2018).

Políticas asistenciales

Frente a estos cambios, las políticas dirigidas a los sectores más bajos de la estructura social lejos de disminuir su presencia, aumentaron tanto en número de titulares como mejoraron, a nuestro entender, los niveles de protección.

Si pensamos un balance muy rápido del período posterior a la crisis del 2001 en lo concerniente a las políticas asistenciales, podemos plantear que se ha dado una notoria disminución de las transferencias condicionadas con contraprestación (lo que vulgarmente se nombra como planes) y un aumento de las coberturas relacionadas con pensiones y/o jubilaciones.

Ello coloca a la Administración Nacional de la Seguridad Social –ANSES– en un lugar privilegiado, operando como principal agencia en la distribución del ingreso. Pero también en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación aumentaron las pensiones de manera considerable. En el año 2002 cubría a 356.957 titulares de pensiones no contributivas (pensiones por discapacidad, madres de 7 o más hijos, pensiones por edad avanzada, entre otras), mientras que en el año 2015 ese número ascendía a 1.514.840².

Paralelamente al proceso señalado con las pensiones no contributivas, disminuyen los programas de transferencias condicionadas como forma de trabajo con los sectores más pobres. De 1.843.265 programas Jefas y Jefes de Hogar desocupadas/os que se registran en 2002, se pasa a 203.887 destinatarias/os del programa Argentina Trabaja y del programa Ellas Hacen³ (dos de los principales programas de transferencias que gestionaba el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en 2015).

Por su parte, la asistencia alimentaria fue evolucionando en la calidad de la prestación. Así, se pasa de la entrega de módulos a la tarjeta alimentaria, proceso que, si bien había comenzado con anterioridad, avanza notablemente en los años en estudio a través de lo que se llamó la “tarjetización” de las prestaciones. Ese cambio tuvo por objetivo aumentar la autonomía de las familias en relación con la alimentación. A su vez, las transferencias de dinero del Ministerio nacional se realizaron directamente a sus titulares, sin intermediación de las provincias o los municipios. Asimismo, el Ministerio se plantea operar sobre la promoción de la comensalidad familiar, cuestión que se entendía amenazada por la persistencia de las prácticas y estrategias comunitarias generadas durante (al menos) las dos décadas anteriores (básicamente, en comedores comunitarios).

De beneficiarias/os a sujetos de derecho

Las acciones que se llevan adelante durante el Kirchnerismo en materia de asistencia se fundamentan en la transformación del modelo neoliberal. Ello se expresa desde el cambio radical de los modos de nominación de las/os destinatarias/os (se destierra el término “beneficiarios” para pasar a hablar de “sujetos de derechos”) hasta la apuesta por la territorialización de las acciones, en contraposición a los programas uniformes derivados de las recomendaciones de los organismos internacionales. También se define como línea de trabajo de largo plazo, la integralidad de las acciones, en contraposición a la focalización. Estos aspectos sirvieron de fundamento público a la modificación de las operatorias (Kirchner, 2010).

Esa nueva retórica se materializa en decisiones que desarman los dispositivos relevantes de las políticas alimentarias como los comedores, símbolo de la crisis y del deterioro económico de la década del '90 o el avance de las coberturas de pensiones bajo la consigna “los derechos no tienen techo”, en referencia al techo de cobertura que tuvieron anteriormente las pensiones no

² Según datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social (2015).

³ Según datos del Ministerio de Desarrollo Social (2015).

contributivas, cuya lógica de asignación era la de alta por baja –se incorporaba una persona cada vez que se producía una baja, generalmente por fallecimiento-, manteniendo constante la cantidad de beneficiarias/os.

Más allá de la retórica y de la continuidad -o no- de acciones que pueden catalogarse como neoliberales, lo cierto es que el estatuto de usuaria/o de las acciones asistenciales tuvo una modificación importante: gozaron de mayor estabilidad en el tiempo por la mensualización real de las transferencias; obtuvieron formas de comprobación de medios menos vergonzantes (ejemplo de ello es que la AUH fue solicitada por sectores medios que no se hubieran colocado en la fila de retiro de un bolsón alimentario); se extendieron coberturas que cubrieron grandes contingentes con pretensiones de universalidad sin comprobación de medios, como por ejemplo las jubilaciones a personas que no cumplían con los años de aportes, entre otros cambios favorables.

El reconocimiento de la responsabilidad estatal en las políticas coincidía con dos cambios relevantes: el reemplazo de la figura de la persona pobre como destinataria/ por la de titular, y de la pobreza como problema motivador, superada por la idea de derechos.

Robustecimiento estatal del vínculo asistencial

El incremento de la presencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación fue parte de la estrategia de territorialización de las acciones. Tal presencia se concreta por medio de la expansión de instituciones o dependencias propias del Ministerio, como los Consejos de Atención Local (CAL), Centros de Referencia (CDR) y Centros de Integración Comunitaria (CIC). Y también operativos realizados en territorio de los que forma parte el Tren Sanitario.

Asimismo, la presencia del Ministerio implica el aumento de personal profesional y técnico en el marco de las operatorias. Al respecto, los datos de crecimiento del personal tanto contratado (C) como de Planta Permanente (P) son contundentes.

Cuadro N°1

	2002	2008	2015
Organismos descentralizados	156 (C) 1282 (P) Total: 1438	240 (C) 123 (P) Total: 363	683 (C) 110 (P) Total: 793
Administración Central	1209 (C) 672 (P) Total:1881	4699 (C) 1443 (P) Total: 6142	8105 (C) 1440 (P) Total: 9545
Total	1365 (C) 1954 (P) Total:3319	4939 (C) 1566 (P) Total:6505	8788 (C) 1550 (P) Total:10.338

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Boletín Fiscal 2003/2008/2017. Ministerio de Economía de la Nación. Argentina.

En el período analizado, la relación con las organizaciones sigue siendo relevante en el marco de las políticas, pero cambia su foco. En el momento más agudo de la crisis de 2001, las organizaciones sociales territoriales fueron protagonistas privilegiadas de la demanda, dada su relevancia como expresión de la conflictividad social. Los comedores y las organizaciones de desocupadas/os demandaron y gestionaron dos tipos de recursos (planes alimentarios y transferencias monetarias) que fueron las principales respuestas a la conflictividad a comienzos del período.

El lugar como demandante y efector tenía un correlato con las políticas propias de la crisis, y a medida que lo más agudo de esta última fue quedando atrás, ese papel cambia. Si bien durante la etapa analizada, las organizaciones sociales siguen siendo efectoras, disminuye sostenidamente su lugar de intermediadoras de recursos y, además, se modifica su capacidad de incidencia. Ello ocurre en virtud de la incorporación de dirigentes de organizaciones sociales como funcionarias/os del mismo Ministerio, así como por la ampliación de áreas dentro del organigrama, que tienen por objetivo articular con las organizaciones (por ejemplo, en el organigrama de 2005 se encuentran las Subsecretarías de Organización y Capacitación Popular, de Ingresos Sociales y de Abordaje Territorial).

Cabe reiterar que las organizaciones disminuyen su participación como intermediarias, ya que distintas operatorias, como los programas alimentarios, dejan de distribuir recursos en instituciones territoriales y se operativizan por medio de transferencias bancarias directas a las/os destinatarias/os. Asimismo, y congruente con la idea de promocionar la comensalidad familiar, durante el período se intenta desarmar la organización de comedores comunitarios. Reconvertir a los comedores, identificados como propios de la crisis, fue considerado un avance en la política por parte de las/os funcionarias/os.

A partir de 2009, con la implementación del Programa de Ingreso Social con Trabajo en el marco del Programa Argentina Trabaja, las organizaciones sociales territoriales ocuparon un lugar importante para la convocatoria y construcción de cooperativas. De igual modo, disminuyó la relevancia de las llamadas ONG (organizaciones no gubernamentales) que hasta 2003 tenían mayor protagonismo, asociado principalmente a los programas con financiamiento internacional. En consecuencia, las formas de gestión de las organizaciones cambia, es decir, se descentraliza considerablemente por programas y con distintas llegadas de acuerdo a las modalidades de cada organización.

Lógica de amortiguación y nueva centralidad de la pobreza

Modelo económico y vínculo asistencial

Los cambios político-económicos generados a partir de diciembre de 2015 se plantean como una reconversión de la propuesta política del gobierno anterior. Existe consenso en caracterizar al gobierno actual como parte de las nuevas derechas en el continente. El cambio en las formas tributarias -reduciendo las retenciones al agro y a la minería-, la apuesta a mecanismos propios

de la especulación financiera como parte de la readecuación y apertura económica en desmedro de la producción industrial, el crecimiento exponencial del endeudamiento externo y, en los últimos meses, la crisis generada por el aumento del precio del dólar y la inflación, han aumentado el desempleo, la pobreza, la indigencia y se espera que esta tendencia sea aún mayor en los próximos meses. Frente a este escenario el ajuste fiscal y el achicamiento del Estado son presentados como parte de las acciones políticas derivadas de la crisis.

“Argentina entró en 2016 en la más aguda recesión de las últimas décadas. CEPAL estima que para diciembre de este año el PIB habrá retrocedido 1.5%, frente al crecimiento de 2.4% registrado en 2015. En lo que va del año la industria cayó 4.6% respecto de 2015, y la construcción 13%. Al 30 de septiembre pasado se perdieron 213.166 empleos por despidos y suspensiones; 66.8% de ellos en el sector privado. De acuerdo al Sistema de Seguridad Social el empleo registrado cayó 1.5%: 127.595 empleos, 89% en el ámbito privado. El salario real cae 12.1% como efecto de una tasa estimada de inflación de 40-42%. Según estimaciones de INDEC el ‘ingreso por ocupación principal’ se incrementó 37% entre 2º trimestre de 2015 e igual periodo de 2016, pero el índice de precios al consumidor creció 43%. El presupuesto del gobierno nacional para 2017 prevé un crecimiento del producto de 3.5%; aún si se alcanzara, apenas bastaría para compensar el crecimiento vegetativo de la demanda de empleo (algo más de 3% anual o 330mil-340mil nuevos puestos de trabajo) acumulando un déficit de alrededor de un millón de puestos de trabajo. En términos reales producimos menos, pagamos menos salarios y generamos menos empleo que el año 2015, que de ninguna manera fue el más exitoso de los últimos doce. La magnitud del retroceso es agravada por la celeridad de la caída; juntas alimentan la desorientación, la rabia o la frustración de mucha gente” (Vilas, 2017:1).

Previo a la corrida cambiaria iniciada en agosto de 2018 ya se habían generado cambios en las operatorias de las políticas sociales llevadas adelante por el gobierno. Sin embargo, esas transformaciones no implicaron cambios de programas, sino que se mantuvieron los de la etapa anterior. Recién a dos años de iniciado el nuevo gobierno se presentaron modificaciones de nombres y queda más claro el reordenamiento de algunas de las operatorias. Los cambios se caracterizan por: a- un criterio marcado por el ajuste y la limitación de los ingresos para las pensiones no contributivas; b-un aumento de los programas de transferencias de ingresos condicionados; c- un cambio en la modalidad organizativa de los programas; d- una nueva modalidad de relación territorializada- desestatizante.

Sobre la evolución de las pensiones no contributivas

Así como en el período anterior se flexibilizan las condiciones de acceso a las pensiones y se las facilita territorialmente, sin necesidad de apelar a reformas legislativas, en la etapa actual se está

recorriendo el camino inverso: limitación de las posibilidades de acceder a nuevos titulares a través de la ralentización de la gestión y con un techo presupuestario, aún más rígido que el sistema “alta por baja”. Según datos oficiales, las pensiones no contributivas han disminuido en más de 40.000 titulares entre diciembre de 2015 y diciembre de 2017⁴. Si bien no se trata de una disminución drástica, muestra un cambio importante en la tendencia, sobre todo, si se interpreta que esa disminución se produce en momentos de aumento de la pobreza y del desempleo. Si bien fue notoria la presencia mediática que tuvieron las bajas de las pensiones por discapacidad, haciendo que la medida se retrotrajera, no se volvió a dar de alta al conjunto de los titulares, entre otros aspectos, por las dificultades que implican las nuevas condiciones para su gestión.

A ello se suman las modificaciones del sistema previsional, que había ampliado su cobertura por medio de moratorias para el ingreso, lo cual fue reemplazado por la Pensión Universal por Adulto Mayor que supone una forma de cobertura de menores ingresos -representa el 80% de un haber mínimo- y con formas de accesibilidad más restringidas.

Aumento de las transferencias condicionadas y territorialización-desestatizada

A continuación, describimos algunas transformaciones del vínculo entre organizaciones sociales y políticas sociales.

Como anticipamos, la actual administración nacional mantuvo gran parte de las operatorias, pero fue realizando transformaciones paulatinas. En el caso de los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen -que consisten en la transferencia de ingresos mediante la organización en cooperativas- el primer cambio fue que, mientras en el período anterior las unidades ejecutoras eran los municipios, se incorporan ahora las organizaciones sociales y no gubernamentales, quedando los gobiernos locales como un tipo de institucionalidad más. Recién a principios de 2018 se modifica no sólo su nombre -que pasa a llamarse Hacemos Futuro-, sino también las formas de contraprestación exigidas: se individualizan los modos de administración, pasando a exigirse la acreditación de acciones de formación (terminalidad de la escolaridad obligatoria, formación en oficio y otro tipo de capacitación); asimismo, dejan de financiarse las unidades productivas que por medio de los municipios o las organizaciones barriales organizaban los acopios y maquinarias necesarias para llevar adelante la tarea de las cooperativas. Esta medida implica una clara reducción de la erogación presupuestaria, ya que si bien el programa no registra bajas sino que, por el contrario, crece en cantidad de beneficiarias/os, si restringe su forma de trabajo con menor participación de técnicas/os, y resta relevancia a las organizaciones.

En esta nueva etapa, aumenta la presencia y las formas de negociación con organizaciones sociales, especialmente, las que en la prensa nacional son llamadas como “el grupo San

⁴ Según datos publicados en el Boletín Fiscal (2017), el total de pensiones no contributivas en diciembre de 2015 era de 1.514.840 titulares, mientras que en diciembre de 2017 los mismos ascendían a 1.469.412.

Cayetano” que nuclea a un conjunto de organizaciones sociales con presencia territorial y que se constituyen como un actor de relevancia que presiona y gestiona acciones asistenciales con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

El nombre de ese grupo hace referencia a una importante movilización que se realiza el día de San Cayetano^{5,7} de agosto de 2016, y en la que se reclama por la sanción de una Ley Nacional de Emergencia Social, que otorgue un salario social, propuesto como complementario del ingreso de las/os trabajadoras de la economía popular y que se estipula en el 50 % del salario mínimo vital y móvil. La organización más representativa de esa demanda se denomina Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y, dentro de ella, se nuclea un conjunto de organizaciones.

La Ley de Emergencia Social es considerada un avance por las organizaciones que la impulsaron, pero no se ha implementado completamente conforme a lo pautado por la norma. En un comienzo sumaron aproximadamente 200.000 titulares, casi duplicando a las/os destinatarias/os de políticas de transferencias como Argentina Trabaja o Ellas Hacen.

En la gestión de la operatoria del salario social complementario, las organizaciones sociales tienen un lugar importante; por ejemplo, son quienes presentan listados con las/os potenciales titulares. A diferencia de otras operatorias, no se encuentra prevista -o por lo menos no se ha llevado adelante hasta ahora- la asistencia técnica directa en territorio por parte de técnicas/os del ministerio nacional.

Por otro lado, la negociación con las organizaciones queda centralizada por medio de una mesa especialmente planteada que nuclea a funcionarias/os nacionales y a los referentes nacionales de las organizaciones.

Otra ley conquistada por este conjunto de organizaciones es la que propone un “Régimen de Integración Socio Urbana y Regularización Dominial”. Previo a su aprobación, las organizaciones sociales llevaron adelante un relevamiento con financiamiento estatal, donde identificaron 4.228 barrios que pasaron a estar incluidos en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). Si bien la norma es de reciente aprobación y, además, resulta una ley controversial (Echevarría, 2018), se reitera la modalidad de relación anteriormente descripta: hay una participación significativa de las organizaciones con formas de negociación centralizadas a nivel nacional y poca participación de las instituciones públicas efectoras de políticas a niveles locales.

En las entrevistas que hemos realizado tanto a referentes sociales como a funcionarias/os estatales, esa forma de gestión es identificada con claridad y explica tanto la centralización de las organizaciones para tener mayor capacidad de gestión como también el vaciamiento de las instancias locales como lugares de negociación.

⁵ En la Iglesia Católica, San Cayetano es considerado el Patrono del Trabajo. La Iglesia de San Cayetano ubicada en un barrio popular de la Ciudad de Buenos Aires, ha sido un lugar significativo por varios motivos: de allí sale la peregrinación a Luján, que es una de las movilizaciones católicas más relevantes en la Argentina y, en el plano político, ha sido escenario de importantes movilizaciones, como por ejemplo durante la última dictadura militar o la movilización bajo el lema de Paz, Pan y Trabajo.

Durante los últimos meses, se avanza en el cierre de oficinas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en los territorios, llamados Centros de Atención Local (CAL) que es coherente con el proceso descrito. Lo señalado, resulta una marcha sin pausa hacia la “despolitización” de la gestión local de los programas y su vínculo con las organizaciones, dado que espacios estratégicos como los Centros de Referencia ahora quedan reducidos a la gestión de pensiones y capacitaciones. La elocuente frase de la directora del Centro de Referencia (o “articuladora” como se denomina en la actualidad) sintetiza nuestra observación: “...*acá ya nadie corta la calle o quema gomas en la puerta...entendieron que acá no se decide nada. Todo ahora pasa por Buenos Aires*”.

Nueva centralidad de la pobreza

En relación a la identificación de la pobreza y de las personas pobres, se produce un cambio en la retórica de los programas sociales, y también en los discursos públicos, que se desplazan desde la perspectiva de derechos a la idea de ayuda. Asimismo, la pobreza como problema vuelve a ocupar una enorme centralidad. No estamos diciendo que no había pobreza anteriormente o que no fuera un problema, sino que la identificación de la pobreza como el problema central, desvinculado de lo laboral y de la discusión sobre la desigualdad, es un logro político del macrismo.

Las/os pobres son un sujeto al que puede nombrar el macrismo, porque su mención expresa un tipo de recurso o de política que no entra en contradicción con su orientación. Pero lo hace desvinculando a la pobreza del problema del empleo o del problema de la desigualdad. Las/os pobres son atendibles mientras se despojen de otras identidades más “peligrosas” en términos de derechos.

En este sentido, podemos decir que se empobrece la población, pero también la disputa que en materia pública aparece como la necesidad de hacerse cargo de las/os pobres. Guimenez (2017) denomina *salvajismo discursivo* a la forma en que algunas declaraciones, en la nueva etapa, se relacionan tanto con la desigualdad como con la pobreza. Ese salvajismo tiene picos altos en algunas declaraciones denigratorias de las personas que reciben asistencia estatal y son relevantes en tanto se articulan con formas específicas de reforma de las operatorias estatales.

La forma despectiva de tratamiento de las personas y los grupos (desde que se embarazan por un plan hasta que son movimientos organizados para mantener a personas en la pobreza) coincide con la reaparición de la idea de la pobreza como problema y de la ayuda filantrópicamente pensada como respuesta.

En la primera semana de julio de 2018, por ejemplo, se produce una discusión mediática cuando la diputada Elisa Carrió recomienda dar propinas frente al recrudescimiento de la situación económica. Sin embargo, las declaraciones de la Dra. Carrió son de baja intensidad si se comparan con la norma votada en el Congreso el 4 de julio que crea el Plan Nacional de

Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos y que fuera el resultado del proyecto de ley presentado por ella.

Por medio de esa norma se promueve la donación de alimentos que estén próximos a considerarse desechos a cambio de incentivos fiscales, como por ejemplo, disminuir impuestos a las/os donantes de alimentos que de otra manera se desperdiciarían. No se trata de una acción dirigida a pequeños productores de alimentos, sino de una operatoria para las grandes empresas que podrán donar alimentos que ya no pueden comercializar, pagar menos impuestos y mejorar su imagen pública.

Se establecen como lugares para la gestión y distribución de los alimentos a los “Bancos de Alimentos”, una forma de organización que tiene origen en otros países y se manda al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a crear el Registro de Instituciones de Bien Público Receptoras de Alimentos. De esta manera, el Ministerio opera como facilitador de las donaciones. Asimismo, se modifica el régimen especial para la donación de alimentos incorporando un artículo de la Ley 25.989 de Régimen Especial para la Donación de Alimentos, que fuera vetado en el 2004, y que limita la responsabilidad de las empresas donantes por los problemas que pudieran ocasionarse con motivo de las donaciones. Se trata de una norma para que reciban aliento (y beneficios económicos) las/os donantes y las organizaciones dedicadas a organizar estas prácticas. No hay regulación de la producción, ni de los precios; lo que el Estado hace es facilitar el proceso de donación. Como no hay una sola mención al derecho a la alimentación, las personas que reciban los alimentos son sólo carecientes o pobres.

Otro elemento discursivo sumamente eficaz ha sido la instalación de la idea de emprendedor/a como sujeto activo que debe ser promovido por las políticas públicas. Si bien esta forma de nominar a las/os sujetos se hace extensiva, no ha sido acompañada de transformaciones relevantes de las políticas (por ejemplo de una política nacional tendiente a generar dispositivos de apoyo a emprendimientos).

La eficacia de las reformulaciones reside en que coloca la responsabilidad en el lugar del esfuerzo individual y libera a otros sectores de la responsabilidad social. Esas ideas tienen un fuerte arraigo, ya que en nuestra cultura el lugar del trabajo como valor de la personas es alto en tanto medida del aporte personal. Pero, a diferencia del trabajo como un valor en relación a otras/os, la responsabilidad individual se presenta como separada de la obligación colectiva: se puede pedir la entrega de propinas, mas no aumentar la presión tributaria.

Conclusiones

En el artículo buscamos modelizar las intervenciones sociales asistenciales marcando cambios en los dos períodos estudiados: los gobiernos de Cristina y Néstor Kirchner y de Mauricio Macri. En ese marco, focalizamos la mirada en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y, especialmente, analizamos las formas de relación con las organizaciones sociales territoriales.

En primer lugar, comparamos la forma de relación con los cambios del modelo económico. Marcamos que tras una década de reducción de los índices de pobreza e indigencia, la asunción del gobierno de Cambiemos implicó una transformación de las formas de vinculación de lo asistencial. Cientos de miles de argentinas/os cayeron nuevamente bajo la línea de pobreza: en tres años se sumaron más de un millón y medio de personas. La lógica de amortiguación -a diferencia de la aditiva, propuesta para graficar los efectos de las políticas asistenciales del período anterior-, se relaciona, más que con las operatorias, con los procesos económicos vinculados con el empleo y los ingresos. En lugar de operar como promotores del consumo, se convierten en amortiguadores de la caída de los ingresos.

Si durante el período anterior se produce un proceso de “desplanización” de la política asistencial, reduciéndose los programas de transferencias con contraprestación y aumentando las coberturas por medio de pensiones u otras coberturas⁶, durante el macrismo se evidencia un proceso inverso.

Actualmente, identificamos un cambio en las formas en que las políticas se relacionan con los territorios y especialmente con las organizaciones sociales. Por un lado, reconocemos una centralización y repolitización de los vínculos del Estado nacional con las organizaciones, que recuperan centralidad política como actores de la conflictividad social. Y por otro, se evidencia cierta autonomización de la acción de las organizaciones en relación con su participación en las políticas, ya que se eliminan intermediaciones de municipios y de técnicas/os en el vínculo. Se agrega a lo anterior que el Ministerio cerrará espacios de atención territorial para unificar ventanillas con la ANSES, y que los municipios pierden su lugar como unidades ejecutoras de las políticas de transferencias de ingresos. Esa pérdida de intermediación estatal de la propia forma estatal de construcción del vínculo parece coherente con el modelo de ajuste presupuestario que se traduce en el debilitamiento de la institucionalidad pública. Es destacable la precariedad histórica de la institucionalidad de las áreas de asistencia, pero su debilitamiento dificulta aún más el déficit en materia de institucionalidad asistencial.

La forma de territorialización desestatizada que señalamos se genera en momentos en los cuales el Ministerio de Desarrollo Social y su ministra, Carolina Stanley, ocupa un lugar cada vez mayor en el espectro de la política nacional. Luego de la disolución del Ministerio de Salud y de Trabajo, el de Desarrollo Social ha quedado como un Ministerio ampliado que ha absorbido al Ministerio de Salud y a la ANSES. Por lo descripto, es previsible una reorientación de los sistemas institucionales con pretensiones de cobertura universal hacia lógicas de focalización de sus acciones en el marco de los ajustes presupuestarios, pero ello es conjetural, en tanto las readecuaciones provocadas por la degradación institucional de las áreas de salud y trabajo aún no se han concretado.

⁶ En este artículo, como ya explicamos anteriormente, nos centramos en las transformaciones del modelo asistencial focalizando la mirada en las políticas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Sin embargo, es necesario aclarar que en el conjunto de las transformaciones por las dimensiones de la cobertura y por su lugar central como lugar generador de políticas, la ANSES es una agencia central.

Dentro del nuevo modelo, la configuración del vínculo asistencial implica una redefinición de la pobreza que ocupa un lugar central, pero despojada de su relación con el mercado de trabajo, la redistribución y la desigualdad; redefinición que es congruente con el diseño general de la política estatal. La reaparición de las/os pobres merecedoras/es y activas/os es concomitante con la de pobres peligrosas/os y abusadoras/es de las protecciones; y ambas representaciones construyen condiciones sociales para intervenciones tanto asistenciales como represivas de carácter estigmatizador.

De igual modo, las transformaciones son objeto de enormes tensiones sociales y políticas que hacen muy difícil estimar consolidaciones; no obstante, las tendencias evidenciadas en estas líneas permiten visualizar riesgos que serán objeto de disputa política.

Referencias bibliográficas

Arias, Ana (2015): Modelo de asistencia en momentos de aumento de consumo. Instituciones y Territorio. En Arias, Ana y Testa, Cecilia: *Instituciones y territorio: reflexiones en la última década*. Págs. 9 a 24. Espacio Editorial, Buenos Aires.

----- (2012): Pobreza y Modelos de Intervención. Aportes para superar el Modelo de Asistencia y Promoción. Espacio Editorial, Buenos Aires.

Benza, Gabriela (2018): La estructura de clases argentina durante la década 2003-2013. En

Kessler, Gabriel (Comp.): *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura*. Págs. 111-140. Siglo Veintiuno, Buenos Aires.

Bourdieu, Pierre, Chamboredon, Jean-Claude, & Passeron, Jean-Claude (2008): El Oficio del Sociólogo; Presupuestos Epistemológicos. Siglo XXI. México.

Echevarría, Andrea (2018): Informe de coyuntura Nro 8: Avances y retrocesos del proyecto de ley: "Régimen de integración urbana y regularización dominial". Centro de Estudios de Ciudad, FSO-CUBA. Recuperado de: <http://cec.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/15/2018/07/Py-Ley-Regulariz-dominial.-Inf.-CEC.-Sociales-UBA.pdf>

Fecha de consulta: 29/10/2018.

Guimenez, Sandra (2017): Salvajismo discursivo y descuidadización de las políticas sociales. En *Revista Bordes*. Publicación de la Universidad Nacional José C. Paz. Enero. Buenos Aires. Recuperado de: <http://revistabordes.com.ar/salvajismo-discursivo-y-descuidadizacion-de-las-politicas-sociales/> Fecha de consulta: 19/12/2018.

Kirchner, Alicia (2010): Políticas sociales del bicentenario. Un modelo nacional y popular. Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires. Recuperado de: <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/az2086.pdf> Fecha de consulta: 28/10/18.

Menéndez, Eduardo (1988): "Modelo médico hegemónico y atención primaria", en *Segundas jornadas de atención primaria de la salud*, Volumen 30, Pp.451-464. Buenos Aires.

Semán, Pablo y Ferraudi, Cecilia (2016): Los sectores populares. En Kessler, Gabriel: *La sociedad argentina hoy: radiografía de una nueva estructura*. Págs. 141-162. Siglo Veintiuno, Buenos Aires.

Simmel, George (2002): *Sobre la Individualidad y las Formas Sociales-Escritos Escogidos* (Introducción y edición por Donald N. Levine). Universidad Nacional de Quilmes. Ediciones Bernal, Buenos Aires.

Vilas, Carlos (2017): Más allá de la emergencia. En *Cuadernos de coyuntura N° 5*, Centro de Estudios de Ciudad. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

Otros documentos consultados:

Boletín Estadístico de la Seguridad Social y del Ministerio de Trabajo de la Nación (2018): Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social- MTEySS. Presidencia de la Nación. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/estudios> Fecha de consulta: 20/10/18

Boletín Estadístico de la Seguridad Social (2015): Disponible en http://www.trabajo.gov.ar/downloads/seguridadSoc/bess_4trim_2015.pdf Fecha de consulta: 20/10/18.

Boletín Fiscal (2003/2008/2017): Ministerio de Economía de la Nación. Recuperado de <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/boletin/1ertrim01/index.htm> Fecha de consulta: 19/10/18.

Ministerio de Desarrollo Social (2015): Informe de Desarrollo Social 2015. Disponible en http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/IDS_INAL_FCM_3.pdf Fecha de consulta: 18/10/2018

Cita recomendada

Ana Josefina Arias (2019): «De aditivos a amortiguadores. Cambios en el modelo de intervención asistencial» [artículo en línea]. *Conciencia Social*. Revista digital de Trabajo Social. Vol. 2, Nro. 4. Carrera de Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. UNC. pp. 30-45 [Fecha de consulta: dd/mm/aa].

<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/23940>

ISSN 2591-5339

Esta obra está bajo la licencia Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional. La que permite compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: a) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); b) se mantengan los mismos términos de la licencia. La licencia completa se puede consultar en: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Sobre la autora

Ana Josefina Arias

Argentina. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Se desempeña como Docente e Investigadora de la Universidad Nacional de La Plata y de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Correo electrónico:

