



Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales

Cecilia Satriano

Dra. en Psicología. Facultad de Psicología, Universidad Nacional de Rosario

Master en Ciencias Sociales- FLACSO (Argentina)

ceciliasatriano@fibertel.com.ar

Resumen

En Argentina, la política de globalización económica desarrollada a partir de la década de 1990 se caracterizó por la apertura económica y su reorientación hacia el mercado externo. Pero, la modernización tecnológica importante y políticas de ajuste que terminaron produciendo el aumento del desempleo y la reducción del gasto público en coberturas sociales. Las políticas públicas se interpretaron sólo a la acción de los sectores sociales, parcializando la capacidad del Estado de responder a los efectos ocasionados por las políticas económicas y reduciendo su actuación a situaciones de emergencias. Las políticas sociales derivadas de estas políticas públicas, se caracterizaron por destinar un alto costo presupuestario para su implementación y resultados poco eficaces para resolver los problemas derivados de la pobreza. Los programas sociales se convirtieron en un mecanismo de control social, a través de los cuales los actores con mayor poder ejercen una fuerte influencia para legitimar las perspectivas e ideologías en las zonas de pobreza. Enfocado de esta manera, el campo de la asistencia social termina produciendo una burocratización de las políticas públicas y un marcado perfil fragmentado caracterizado por la desarticulación de las acciones, la falta de competitividad y la inequidad en la distribución de recursos.

Consideraciones Generales

La evolución económica del capitalismo argentino ha producido un contraste entre la miseria y la riqueza, fortaleciendo estas desigualdades. La extensión de la pobreza ha generado algunos problemas sociales preocupantes como la desnutrición, la enfermedad y la ignorancia. El impacto de la pobreza y sus innumerables consecuencias son tan devastadores como la incertidumbre ante lo que vendrá. Su incrementación es la consecuencia de los costos sociales implementados por el modelo de Convertibilidad y las políticas que le acompañaron, cuyos nuevos patrones de acumulación extendieron la distribución desigual de los ingresos. Se pone de manifiesto la política económica porque no es posible analizar la política social sin relacionarla con el desarrollo económico, y viceversa. El fenómeno de la incrementación de la pobreza produjo una merma en el nivel de vida de ciertos grupos poblacionales, marcando fuertes diferencias sociales. Pero este aumento no es nuevo y su aumento no cesa.

En Argentina, la globalización económica comienza a desarrollarse en la década de 1990, caracterizándose por la apertura económica y su reorientación hacia el mercado externo, una modernización tecnológica importante y políticas de ajuste que terminaron produciendo el aumento del desempleo y la reducción del gasto público en coberturas sociales. Las políticas sociales concebidas como una estrategia del gobierno para intervenir en los vínculos sociales y paliar la pobreza, han demostrado una escasa capacidad para resolverlos porque no se localizan, precisamente, en el ámbito de la producción. Estas políticas son interpretadas sólo a la acción de los sectores sociales, parcializando la capacidad del Estado de responder a los efectos ocasionados por las políticas económicas y reduciendo su actuación a situaciones de emergencias¹.

¹ Se hace referencia al concepto: Política sociales. Según Wanderley G. Dos Santos, toda política social involucra un principio de ordenamiento de elecciones trágicas y va más allá del problema de la actual escasez de recursos. Michael Walzer expresa que la sociedad humana es una comunidad distributiva, donde los hombres se asocian a fin de compartir, dividir e intercambiar. Como

En este sentido, se convierten en ámbitos de manipulación y clientelismo y el plano asistencial se recorta a una provisión directa de algunos bienes de consumo (cajas de ayuda alimentarias o tickets familiares) y puestos de trabajo precarizados. Por otra parte, es sabido que los costos sociales de este modelo se manifiestan de diversas maneras en las poblaciones pobres, porque los nuevos patrones de acumulación incrementaron la distribución desigual de los ingresos. La metodología de intervención opera atendiendo a un grupo de población que queda fuera del sistema y se lo incorpora a programas residuales y de bajo costo en el gasto público. Por esta razón, las políticas asistenciales funcionan dentro del sistema social como una institución de apoyo que legitima el sistema manteniendo la pobreza y el desempleo al convertirse, paulatinamente, en modalidades asistencialistas que invierten el derecho ciudadano al constituir un clientelismo que intercambia favores basados en la idea de caridad.

Bustelo (2000:15) plantea que “el pobre no es tan sólo pobre porque tiene carencia de bienes materiales, sino porque además es hecho pobre para constituirlo como dependiente de quien le da la dádiva y administra favores”. En consecuencia, la salud pública para los sectores pobres queda reducida a una asistencia básica lejos del concepto de justicia distributiva.

Definiendo la Pobreza y la Exclusión Social

Este tema atrajo la atención en el siglo XIX, encontrando investigaciones que intentaron definirla desde un enfoque biológico como son los estudios de Soohohm Rowntree en 1899. Esta perspectiva ocasionó múltiples críticas porque destaca sólo una de las aristas del problema. Este autor definió a las familias de “pobreza primaria” como “aquellas cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física” (Lozano 1998).

En los 80s y principios de los 90s se ponen de moda los estudios sobre la pobreza y el tratamiento de las políticas sociales, pero son a finales de esta última década cuando son retomados con más fuerza y el concepto de pobreza comienza a ceder espacio en el debate al de exclusión social (Alvarado 2001). Por esta razón Brunner plantea que la pobreza “es verdaderamente una piedra de toque de toda ideología” (1988:207). Algunos organismos internacionales establecen que la medición de la pobreza, o lo que puede definirse como la insatisfacción de las necesidades básicas, debe realizarse mediante los indicadores de ingresos con relación al costo de una canasta básica de alimentos que cubran los requerimientos nutricionales mínimos, según normas de la FAO y la OMS².

Al destacar a la extrema pobreza como un “cúmulo de precariedades”, hace que se aproxime a la cuestión de los derechos humanos y a tratarla como una calidad de vida no digna. Por su parte, Bethencourt y Fernández proponen una visión más estructuralista de la pobreza, afirmando que: “es un fenómeno conectado con la estratificación social y con una ideología dominante que justifica la distribución desigual

categoría, política social incluye enfoques y definiciones muy variadas. Muchos de estos conceptos guardan relación con los paradigmas de desarrollo que se han ensayado en América Latina y con las concepciones de Estado y sus roles, dentro de éstos. El enfoque universalista de la política social (ligado al desarrollismo) y el enfoque focalizado (ligado al neoliberalismo), ambos con perspectivas economicistas de la política social. Las opciones para incorporar a la ciudadanía y garantizar los derechos sociales se polarizan, según Sonia Fleury, en dos modelos: universalización o focalización. Los modelos de protección social expresan valores que definen principios de justicia, mecanismos de diseño y organización social e implican formatos, organizaciones administrativas y financieras propias: un patrón de ciudadanía particular.

² En Parísí (2001) se hace referencia a que la OMS clasifica a la extrema pobreza, con el código Z 59.5., dentro de su Clasificación Internacional de Enfermedades, como la más cruel de las dolencias. Sostiene que la pobreza es el motivo de que no se vacune a los lactantes, de que las poblaciones no dispongan de agua potable apta para el consumo humano ni de estrategias de saneamiento ambiental adecuado; de que los medicamentos curativos y otros tratamientos adecuados resulten inaccesibles al alcance de los pobres y de que las madres mueran al dar a luz. Es la principal causa de la baja esperanza de vida al nacer y de las discapacidades e invalidez que provoca el hambre, entre otras cosas, por la falta de fósforo.

de la recompensa (...). Es el resultado de un determinado arreglo social, consolidado a través de mecanismos económicos, jurídicos y sociales, que conduce a que la capacidad de disponer de los recursos sociales existentes en un momento dado se encuentre desigualmente repartida entre diversos grupos lo que le lleva, a su vez, a que la distribución de los bienes, sea desigual y cierto sector quede en una situación definida como pobreza” (1995: 5-17).

Existen otras posiciones que entrecruzan puntos de vistas desarrollistas con el funcionalismo y la define puntuando la insatisfacción de las necesidades básicas, derivadas de una inequidad en la distribución del ingreso. Esta perspectiva destaca a la pobreza como un efecto de la exclusión económica, política, social y territorial, poniendo especial atención en las condiciones de vida de los sectores populares y a las estrategias desarrolladas frente a la situación de pobreza.

En este sentido, tanto la exclusión social como la pobreza suelen ser el resultado de una serie de determinantes estructurales que están presentes a la hora de analizar los procesos de crisis y los cambios operados en el ámbito de las políticas económicas. Por esa razón, un organismo como Naciones Unidas define a la extrema pobreza por “la ausencia de una o varias seguridades que permiten a las personas y familias el asumir sus responsabilidades elementales y gozar de sus derechos fundamentales. La inseguridad producida por la precariedad puede ser más o menos extensa y tener consecuencias más o menos graves y definitivas. Esta situación frecuentemente conduce a la gran pobreza cuando afecta varios ámbitos de la existencia, tiende a prolongarse en el tiempo haciéndose persistente y obstaculiza gravemente las posibilidades de recobrar los derechos y reasumir las propias responsabilidades en un futuro previsible” (Parisi 2001:2).

En los últimos años se añadió a la definición de pobreza la *precariedad*. Esta puede ser entendida en función de derechos y de responsabilidades, como también distinguiendo categorías como pobreza y extrema pobreza. Si bien estas situaciones diferenciales aparentemente corresponden con fenómenos análogos, varían según el número, el desarrollo y la duración en que se extienden. Se entiende que la permanencia de la situación de precariedad múltiple por un lapso continuo que, muchas veces comprende varias generaciones, se transforma en una situación de *miseria*.

Algunos Determinantes de la Producción de Pobreza

En los últimos años, el incremento de pobres se produce por el aumento del desempleo, el congelamiento de los salarios y el aumento de los precios de los alimentos y demás elementos básicos de consumo. Sintéticamente, las razones estructurales del incremento de la pobreza en los 90s en Argentina se encuentran en el mercado de trabajo, específicamente la caída salarial, la distribución del ingreso, la precarización y el desempleo. A esto podría agregarse puestos de trabajo que se caracterizan por su precariedad, los cuales suponen la fragilidad de la inserción social. En este sentido, el mercado laboral argentino actual se destaca por el predominio de puestos de trabajos precarios, inestables y sin cobertura social. Las bajas remuneraciones y el hecho que el desempleo afecta, en mayor medida, a los jefes de hogar que son el principal proveedor de ingresos de las familias.

Beccaria expresa que “la situación social argentina es tributaria de un decepcionante comportamiento en el ámbito laboral. No se trata sólo del desempleo, sino también del crecimiento de la precariedad de los puestos de trabajo que no constituyen una situación de corto plazo, sino que se está convirtiendo en un rasgo estructural del país (...). Este fenómeno ha llevado a una agudización de la desigualdad, de la vulnerabilidad social, y todo eso caracteriza un proceso de desintegración social que significa una reversión de la tradicional pintura que solía hacerse de nuestro país. Las problemáticas del desempleo, la

precariedad laboral, los salarios insuficientes, condicionan la capacidad de consumo de los hogares pero también producen una disrupción de la vida familiar” (Becaria 2002:3).

Se entiende que las transformaciones suscitadas en la cuestión social y en las expresiones de pobreza están íntimamente asociadas. Aunque Robert Castel advierte que esto no significa sólo que hay una relación estricta entre pobreza y falta de acceso adecuado al empleo remunerado, sino que “la relación de trabajo es un elemento que cruza todas las zonas de cohesión social y cuya metamorfosis repercute como onda expansiva en todas ellas” (1997:63). Por esta razón, Lo Vuolo aclara que “hay personas empleadas en situación de pobreza y personas desempleadas que no viven como pobres. Por lo mismo, puede que haya personas que no tienen empleo, pero no son pobres porque tienen otras fuentes de ingreso” (1999:169). La pobreza tiene que ver con los cambios en la relación de trabajo, también en las zonas de integración estable y de vulnerabilidad.

Por lo tanto, el incremento, la profundización y la complejización de la pobreza también tendrían que ver con factores cualitativos como los aspectos cognitivos, afectivos y conductuales involucrados en las actitudes frente a la misma. Actitud que se mantiene desde las políticas públicas hasta el mismo ciudadano portador de la pobreza, con sus creencias, valores y mapas mentales y culturales que modelan y estructuran sus conductas. Entonces, reconociendo que existe una relación entre la reestructuración reproductiva, la reproducción de la pobreza y el derecho ciudadano, ¿por qué existen dificultades en buscar soluciones puesto que lo que está en juego son las fracturas de identidad promovidas, precisamente por las condiciones de precariedad en que viven estos sujetos?

Las Políticas Públicas: Su Efectividad ante las Situaciones de Pobreza

En las formas modernas del Estado de Bienestar, la intervención en materia de políticas sociales ofreció un lugar al ciudadano, pero también obligó al Estado a proveer asistencia y ser el soporte de todo aquel que tuviese necesidades como consecuencia de las transformaciones económicas.

Clauss Offe (1984) analizaba en su tesis, los cambios producidos en las *políticas públicas* e indicaba que las sociedades europeas, altamente organizadas, homogéneas y estables se estaban desestructurando. Las consecuencias recayeron directamente sobre el denominado Estado de Bienestar, un modelo que fue perdiendo apoyo, produciendo un proceso paulatino de desintegración con fuertes repercusiones en distintos sectores³.

La causa de la crisis del Estado se focalizó en el ámbito económico, dejando de lado la importancia que tuvo la intromisión de la política en el mercado en donde el Estado era el que regulaba y asignaba los recursos. Esta perspectiva económica fue utilizada como el instrumento capaz de generar estos cambios, dejando de lado el paradigma del “bien común”. De esta manera y según lo señala Offe, la política perdió su base ética produciendo lo que luego se denominó “el costo social del ajuste” (1984:186).

El plan neoliberal expresa un ambicioso proyecto de transformación de las relaciones entre los principios de organización del sistema de bienestar social que comprenden al Estado, el mercado y la familia. Este modelo neoliberal presenta ciertos rasgos resaltantes en las políticas sociales, caracterizado por:

³ Clauss Offe enunció que los puntos de referencia para el carácter cada vez menos objetivo de la fuerza determinante de realidades como el trabajo, la producción, el mercado, en su relación con la constitución social y el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

1. Una marcada tendencia hacia la privatización que pone en desventaja la estructura incompetente del Estado.
2. La desigualdad de la condición ciudadana que restringe el concepto de universalidad de los servicios básicos como son la educación, la salud, etc.
3. Intervenciones focalizadas en las necesidades coyunturales y selectivas a pequeños grupos de población.

Las razones son los nuevos escenarios socioeconómicos que han marcado las dos últimas décadas de la política Argentina, en donde la ineficacia e insuficiencia de estas intervenciones no pudieron dar respuesta a los problemas acarreados por el desfinanciamiento del sector público. Las transformaciones acaecidas en la última década en materia de políticas públicas fueron traducidas en “procesos complejos e internamente diferenciables de interacción social que, situados en momentos de crisis de ámbitos específicos de reproducción social, concentran la diferencial capacidad de actuación del Estado y de actores sociales en torno a las modalidades de regulación de dicha reproducción” (Ahumada 1998:98).

Definiendo algunas Perspectivas de la Política Social

Como inicialmente se hizo referencia, las políticas sociales nacieron y se desarrollaron en el marco de las sociedades capitalistas, asumiendo características diferentes según los países. Fueron el mecanismo del Estado de Bienestar aunque guardaron su identidad como Régimen (de Bienestar), cuyos rasgos fueron la desmercantilización, el empleo y la estratificación social⁴.

Fernández Soto comenta que: “Mediante la función de instituciones públicas, específicas, los regímenes del Estado de Bienestar perseguían la promoción de un proceso de redistribución de ingresos y/o niveles de consumo. Este proceso está mediatizado por condicionantes de la dinámica misma de la sociedad capitalista, la cual está atravesada por intereses de clases; por consiguiente este proceso de redistribución responde contradictoriamente a la legitimación de un orden jerárquico y a los intereses de los sectores trabajadores, quienes iban conquistando derechos legítimos de la ciudadanía social” (2000:67).

Tradicionalmente, estas políticas sociales se caracterizaron por destinar un alto costo presupuestario para su implementación, con resultados poco eficaces para resolver los problemas derivados de la pobreza: aumento de la fragmentación social, desafiliación institucional, mayor sentimiento de marginalidad y autoexclusión, violencia múltiple, etc. Eran consideradas como acciones que se derivaban de las políticas de Estado, que tenían como finalidad disminuir las desigualdades sociales. Expresado de otro modo, las políticas sociales tuvieron la intención de corregir las consecuencias negativas generadas por la acumulación del capital. En este sentido tenían una finalidad redistributiva y equitativa frente a la necesidad, con una perspectiva compensatoria y correctiva (Marshall 1967:79, Graciarena 1982:15, Franco 1988:17).

Alvarado discute varias posiciones y perspectivas siguiendo a Barrantes (1993). Este identifica diversas concepciones que enfocan la política social como una política de Estado. En opinión de este autor, presentan sesgos significativos compartidos por otros autores que han revisado la evolución del concepto tanto en su sesgo reproductivista (incremento del bienestar social) como redistributivista (redistribución del ingreso) (...). Las políticas sociales son también interpretadas según las funciones y objetivos que dentro de aquéllas estarían llamados a cumplir: funciones económicas como incidir en la reproducción de

⁴ A diferencia del Estado de Bienestar, el Régimen se concentra en las vinculaciones legales y organizativas entre la economía y el Estado (ver Esping-Andersen 1990).

la fuerza de trabajo; políticas: prevenir y/o controlar la conflictividad social; ideológicas con objetivos declarados y no declarados (Ruiz 1999).

Hay autores que se inscriben en la perspectiva ampliada de la *política social*, insistiendo que debe ser parte de una política de *desarrollo social* dirigida al conjunto de la sociedad y no sólo a los sectores más vulnerables. Se destacan los riesgos de reemplazar la primera por la segunda, y peor aún, los riesgos de sustituir una política social por una simple estrategia de mitigación de pobreza, como ha venido ocurriendo en Venezuela desde 1989 y en varios países de América Latina (Minujin y Bustelo 1999).

Eduardo Bustelo (2000) plantea que cualquier alternativa de una política social debe ser considerada dentro de un proceso histórico de desarrollo de dicha política, el que debe ser sumariado de una manera muy simple, como una marcha conceptual desde la compasión hasta los derechos.

Además debe existir una relación entre el sistema social y las políticas sociales como principio de organización, cuya función sea la regulación de las crisis de reproducción social, tendientes a mantener las condiciones de la producción y el desarrollo social.

Las Políticas Públicas determinan las Políticas Sociales

Como se estableció en el punto anterior, la intención de la política neoliberal fue reducir las responsabilidades y acciones del Estado, depositando en la sociedad civil la responsabilidad por el desenvolvimiento social. Las consecuencias que produjeron fue la diversificación de las políticas públicas en acciones puntuales y focalizadas, respondiendo a las consecuencias de los procesos de la reconversión y su influencia en el mercado de trabajo.

En otras palabras, los cambios en las políticas económicas han traído aparejados alcances importantes respecto de la población más empobrecida, agudizando de esta manera los problemas sociales. Maingon (1990) plantea que los principales puntos de vista serían:

- 1) Entender la política social en tanto política pública, donde “política” sería un espacio de decisión sociopolítica que involucra un tipo determinado de racionalidad, a través de la cual se asignan valores a la población o a grupos de ella.
- 2) La política pública se entiende como el proceso mediante el cual el Estado diseña y ejecuta una política dirigida a un sector mayoritario de la población; esa política puede involucrar no sólo acciones, sino también omisiones respecto de asuntos de interés para determinados actores.
- 3) La política social como política pública es un término que tiene límites muy vagos y contenidos muy amplios porque está complejamente relacionada con todos los aspectos de la vida social.
- 4) Como política pública, la especificidad de la política social depende de los objetivos y significado de su acción.

La política social entendida como política pública se gesta con mayor intensidad en el entramado de relaciones que influyen sobre la agenda decisional respecto de la “cuestión social”, lo evidente y lo oculto de ese proceso. Esto permite entender a la *política social* como un proceso en el que los distintos actores que la protagonizan desarrollan prácticas cuyos contenidos obedecen a una pluralidad tanto de valores como de fines. En este sentido, Repetto (2000) en su tesis doctoral reforzaba la idea que las políticas sociales precisan de la participación efectiva de los sectores populares, ya sea de manera directa o indirectamente a través de intermediaciones capaces de expresar sus demandas y necesidades.

Al interior de las políticas públicas, las políticas sociales han constituido un ámbito receptor de todas las transformaciones en sectores como salud, educación, vivienda, asistencia social y demás. Como bien lo define Hintze: “En nuestro país y en el resto de América Latina, la creciente preocupación por la temática de las políticas sociales se relacionan con la secuela de pobreza y exclusión, resultado de la crisis socioeconómica y del ajuste estructural que ha marcado la última década y media en la región, que ha generado aún más fuertes niveles de desigualdad social. Por su parte, las políticas sociales hasta ahora implementadas han mostrado una escasa capacidad para resolver estos problemas” (2000:15).

Por su parte, Amartya Sen (1995) plantea que la política social es un concepto subjetivo y no significa un acceso a bienes, sino a una disposición de libertad o capacidad de elección. La calidad de vida, en ese sentido, se mide en capacidades de funcionamiento antes que la disposición de bienes y recursos. Este planteo no asocia bienestar con el consumo, puesto que no hay que desconocer que hay individuos que disfrutan del bienestar con un consumo mínimo. Debemos entender entonces que estas políticas no son más que la expresión fragmentada de las relaciones de clase y, en sentido ideológico, manifiestan los rasgos básicos del modelo de acumulación.

Alvarado Chacin (2001) desarrolla esta idea criticando las limitaciones del modelo de crecimiento de las décadas '80 y '90 observadas en América Latina y en otras latitudes del mundo. Plantea la necesidad y urgencia de su revisión integral que dé pie a la reapertura del debate internacional sobre el desarrollo y la revisión misma de este concepto. Este autor focaliza la cuestión en el papel que juega la inequidad, tradicionalmente relegado de la agenda de discusión, propiciando un giro de las políticas públicas, especialmente las políticas sociales hacia el ciudadano, impulsando una política de crecimiento de “abajo hacia arriba”. Este planteo, en palabras de Chancin, pone el énfasis en las inversiones que acumulen el capital humano y en la creación de condiciones favorables para el fortalecimiento del capital social donde la generación de un clima de confianza sería vital para el fomento de un cambio de actitudes de los destinatarios de las políticas sociales estatales, y en general para una participación más intensa y efectiva de la población en organizaciones de base de la sociedad civil.

La inoperancia política y la ineficiencia administrativa con la que operan los gobiernos en los últimos años horadaron el sistema social, produciendo la pérdida de referentes normativos en los distintos grupos poblacionales. Esto se ha hecho más presente en aquellos que, por su situación, carecen de posibilidades de generar expectativas que produzcan movilidad social. En consecuencia, la proliferación de subculturas que se perpetúan a través de diversos mecanismos de reproducción intergeneracional de pobreza y exclusión, van conformando un tipo de sociedad distinta de una política social de integración.

Por esta razón, coincido con Abrantes (2001) quien destaca que una de las acciones de cambio se sustenta en la necesidad de regular el proceso de descentralización con arreglos políticos, que permitan aumentar la capacidad de las fuerzas sociales y las políticas locales. De esta manera, la asistencia podría legitimar las demandas sociales de los grupos subalternos y ampliar el protagonismo como sujetos. No como sucede actualmente respecto de la distribución limitada de los recursos del Estado, vinculados más a objetivos electoralistas que reproducen una lógica de sumisión, y teniendo en cuenta que las medidas llevadas a cabo hasta ahora producen una respuesta fragmentada a la situación.

La Descentralización en las Políticas Sociales

La alternativa de la flexibilización del sistema trajo aparejada la propuesta de descentralización, la cual no tuvo como objetivo democratizar la acción pública. Por el contrario, los organismos internacionales incentivaron al sector privado para que se hiciera cargo del gerenciamiento a nivel estatal y condicionaron los préstamos para llevar adelante los programas sociales, según la política de descentralización. La

concepción que entraña la descentralización prioriza al mercado, de manera tal que se reorganiza y redefine el rol del Estado. A la vez, esta posición suprime la función reguladora de los procesos socioeconómicos, considerándolos un factor perturbador de los mecanismos de acumulación de capital y distribución de los frutos del crecimiento.

Por esto se asocia el modelo prestacional con la transferencia de responsabilidades del sector estatal al privado. Esta relación se basa en la idea que las políticas sociales pasen a ser responsables de agencias gubernamentales intermedias o de menor nivel como las provincias o municipios. Razón por la cual, estos procesos de descentralización están antecedidos por los de desconcentración que implican cambios a niveles institucionales o municipalización de la cuestión social (Rosenfeld 1995).

Según Rondinelli (1983), la descentralización sería devolver la capacidad de tomar decisiones a las unidades de base local. Intentando profundizar este concepto se encuentra que a partir de la década del '80, los cambios de las políticas sociales se basaron en un proceso progresivo de descentralización y privatización. En sus comienzos, la política de descentralización fue presentada como un instrumento de racionalidad, de búsqueda de eficacia de la acción estatal, como también una estrategia de desarrollo de los mercados locales de servicios de salud y de incentivo a una mayor participación de los individuos en las responsabilidades por su salud. Sin embargo, en la práctica, termina perfilándose como una política de fuerzas socio-políticas articuladas al ejecutivo nacional en dirección a una mayor participación del sector privado en la prestación de servicios de atención médica (Abrantes 2001).

Herzer y colaboradores plantean que: “En Argentina, la descentralización de las políticas sociales presenta una tendencia a que los programas se diseñen en los niveles centrales de gobierno y a que, en su ejecución, participen los niveles provinciales (intermedios) y locales (municipales). Vale decir, se trata de una descentralización operativa antes que política, avalando la hipótesis que es ante todo alcanzar mayor eficacia en el uso de recursos escasos -uso al que, con frecuencia, se supedita la efectiva democratización de los programas” (2000:225).

Una de las dificultades más elocuentes la produce la perspectiva fragmentada de las acciones programáticas. La gestión descentralizada de programas impuso nuevas funciones a los municipios, pero también implicó la institucionalización de las asignaciones focalizadas de recursos sociales que operaron bajo la forma de proyectos para asignaciones específicas. Esta descentralización implica cambios importantes en relación con las modalidades tradicionales de gestión, porque replantean la función de las condiciones de los recursos, en primera instancia, sin olvidar que se gestaron por tensiones políticas, más allá de los diseños racionales.

La Focalización: Política, Estrategia y Metodología de las Políticas Sociales

Específicamente, la focalización implica una selectividad de los objetos de las políticas sociales. Surge como alternativa ante la reducción del gasto público por parte del Estado ante el ajuste estructural exigido por los organismos internacionales. Esto trajo aparejado un costo social con un efecto constante del aumento de la pobreza. El nuevo escenario redundó en estrategias diversas para enfrentar la indigencia y la focalización se convirtió en una de esas acciones.

La *política* de focalización se emplea como respuesta cuando existen recursos limitados por un plazo considerable de tiempo, incluyendo provisión de servicios y buenas condiciones de acceso. Aunque existe otro punto de vista, el cual considera que el sector público debe concentrarse en acciones a los más necesitados, independiente de los dineros disponibles. Duschatzky y Redondo plantean que “las políticas

focalizadas vienen a compensar la falla de un sistema que se muestra incapaz de articular a los diferentes grupos poblacionales desde sus mecanismos globales de regulación” (2000:23)⁵.

Por su parte, Álvarez aclara que “la selectividad y focalización se plantean como una tendencia a lograr una mayor *equidad del gasto*, y está definida por la concentración del gasto social en rubros y categorías de mayor impacto distributivo, como la educación básica, el reentrenamiento de la fuerza de trabajo y el saneamiento y la salud básica. La focalización del gasto estaría dirigida a los grupos de mayores carencias y a aquellos cuya atención es decisiva para el desarrollo de potencialidades futuras, como madres embarazadas, lactantes, niños y jóvenes” (2000:141).

La focalización como *estrategia* también introduce una modalidad asistencial, fundada en valores y principios liberales que supone que la reproducción social será fruto del principio del mercado como asignador de bienes. Esta protección social sólo se destina a quienes han fracasado en el mercado, negando, invirtiendo lo que constituye las condiciones propias de ciudadanía entendida como principio igualitario.

Grassi, Hintze y Neufeld indican que “la estrategia de focalización es el correlato de la individualización de la fuerza de trabajo y de la posibilidad estructural de la exclusión de una parte de ella del mercado de trabajo, es decir, de la forma legítima de acceder a los recursos. Del mismo modo que la estrategia del *desarrollo de la comunidad* fue una estrategia coherente en el contexto desarrollista” (1994:121-124). Entonces, la focalización como estrategia surge en un contexto de escasez de los recursos disponibles e implica una distribución geográfica del gasto, que redundará en un mejor financiamiento de las necesidades.

Los grupos destinatarios se agrupan según criterios de vulnerabilidad o criticidad y se califican por grupos étnicos o sociales. Aunque es cierto que estas necesidades no sólo incluyen a la población objetivo de los programas, sino además implican un acaparamiento político. La focalización y la determinación de población objetivo de la asistencia no son novedosas. Los recursos fueron escasos con relación a las necesidades a cubrir, la “selección de la población” para programas de asistencia o indigencia asistida, según Castel (1993), ligada a situaciones de orden individual-privado (invalidez, abandono, viudez, madre- soltera, etc.). La diferencia es que se ha extendido esta estrategia a campos constituidos como universales. En la actualidad, los necesitados de asistencia por parte del Estado no son una minoría, sino altas proporciones de población, por lo cual la selección de beneficiarios se delimita técnicamente.

Como *metodología*, la focalización se aplica en casos que requieran complementar y corregir los déficit de políticas sociales o públicas, y permite lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos. Para esto se necesita de una previa identificación de la población, contando con una adecuada estructura de monitoreo y control de la intervención política. Aunque esto no excluye al clientelismo político que siempre intercede en los programas sociales como una modalidad que remarca la situación de desigualdad de base.

Las Políticas Sociales y los Programas de Ayuda

Por lo desarrollado hasta aquí vemos que las políticas sociales actuales reflejan los modelos democráticos que se caracterizan por tener economías abiertas, que suponen una reforma en el ámbito político institucional y programático: focalización y medidas compensatorias. Tanto Portes (1999) como

⁵ Duschatzky y Redondo plantean: “La focalización en términos de cristalización de territorios y vínculos dependientes de los programas proveedores rompe con la conquista de la ciudadanía. El ciudadano sale de lo privado, de lo próximo, de la esfera doméstica, para relacionarse con el cuerpo colectivo, con cuestiones de pública incumbencia que son objeto de disputa y negociación (...). El PSE y la crisis de la educación pública” (2000:23).

Bombarolo (1998) plantean que se trata de buscar soluciones no económicas y menos costosas a los problemas sociales. Por estas razones, es factible pensar que las políticas de los programas sociales ponen en descubierto la insuficiencia de los mecanismos institucionales representando, además, un dispositivo de legitimación de las actuales políticas económicas.

Campione (2000), por su parte, reconoce que las políticas son focalizadas y no integrales como antes, y están enfocadas a paliar los sufrimientos individualizados con la finalidad de apaciguar alguna parte de la estructura social. Esto tuvo como consecuencia, la desaparición de las concepciones solidaristas que caracterizaron a las políticas imperantes en la década del 50.

Si bien las políticas sociales se originan con la intención de frenar las demandas de la clase trabajadora, permitiendo al Estado la institucionalización y administración de las diferencias entre sectores. En los últimos años estas políticas se centralizaron en los grupos excluidos, convirtiéndose en meros ámbitos de manipulación y clientelismo. En el plano asistencial generaron el recorte de algunos bienes de consumo (cajas de ayuda alimentarias) y en el mercado laboral puestos de trabajo precarizados.

Al respecto, Offe (1982) vierte una opinión sobre los criterios de inclusión de beneficiarios a estos programas, planteando que son más que nada la razón burocrática para garantizar el éxito de las políticas neoliberales. Estas políticas tienen una función social expresada en servicios sociales y asistenciales diversos, a consecuencia de las limitaciones en la seguridad pública. Pastorini expone su punto de vista crítico y refiere que “esa función social enmascara y encubre las funciones esenciales que las políticas sociales desempeñan en el mundo capitalista, al presentarse frente a los individuos como mecanismos institucionales tendientes a *disminuir las desigualdades sociales, redistribuyendo* los escasos recursos en el sentido contrario al del mercado: quienes menos tienen más recibirán de las políticas sociales. Pero, este sistema de *solidaridad social* no es otra cosa que la cáscara, la punta de un iceberg, que encubre y oculta el *carozo* de la cuestión; en este caso sus funciones políticas y económicas” (Pastorini 2000:207).

La prevalencia de una modalidad asistencial fue reduciendo el estilo de intervención que se traduce sólo en acciones de emergencia. La metodología de intervención opera atendiendo a un grupo de población que queda fuera del sistema y se lo incorpora a programas residuales y de bajo costo en el gasto público. Sin duda, la marcada tendencia a la desresponsabilización y el desfinanciamiento que en los últimos años caracterizó al Estado nacional, produce una desprotección continua en los sectores trabajadores que se verifica en el perfil que asumen estas políticas sociales. Su función parcializada y fragmentada termina atendiendo problemáticas específicas y sigue reproduciendo las desigualdades sociales.

Los efectos ocasionados por los programas de ajustes implementados por los organismos internacionales que incidieron en el aumento de la pobreza, han conducido a la implantación de medidas reparadoras para “aliviar la pobreza”, con programas estatales apoyados financieramente por esos mismos organismos internacionales, según Laurell “que tienen como objetivo declarado garantizar niveles mínimos de alimentación, salud y educación para la población pobre (...). Sin embargo, con la simple confrontación entre los datos de la magnitud de la pobreza y de los recursos dedicados a estos programas se pone de manifiesto que están lejos de lograr sus objetivos (...) Estos hechos permiten afirmar que los programas contra la pobreza tienen una agenda oculta en América Latina: el de asegurar una clientela política en sustitución del apoyo popular basado en un pacto social amplio, imposible de establecer en el marco de las políticas neoliberales” (Laurell 2000:223).

El resultado actual que embarga a toda América Latina es claramente expresado por Laurell cuando resume: “la situación precaria del empleo y el bajo nivel del salario o de otras formas de ingreso -que son el mecanismo regular para satisfacer las necesidades sociales- se traducen en graves deficiencias en las

condiciones básicas de vida: alimentación, vivienda, servicios de saneamiento básico, educación y salud. De esta manera, grandes grupos de la población no tienen cubiertas sus necesidades sociales básicas y, mucho menos, cuentan con protección contra las contingencias sociales” (Laurell 2000:223).

Por lo expuesto, considero que los programas sociales se convierten en un mecanismo de control social a través de los cuales los actores con mayor poder ejercen una fuerte influencia para legitimar las perspectivas e ideologías en las zonas de pobreza. El control se manifiesta en las consecuencias que arrastran estos enfoques programáticos, que producen inhibición de la acción colectiva y reducen las prácticas a una continuidad de las medidas asistencialistas y perpetuando clientes de los proyectos sociales. Habría que evaluar los efectos que ocasiona este *Estado reducido* respecto de la responsabilidad sobre los sectores marginales, que opera sólo a favor del aumento del capital.

El Asistencialismo y el Derecho de Ciudadanía

En la crisis, el sujeto colectivo que definía la integración a la sociedad a través de la protección dada por la legislación “sujeto de derechos sociales”, se desagrega considerando a los “individuos” ya sea para su integración o exclusión y se define sólo en el mercado como única instancia legítima, desandando derechos percibidos como universales. Las políticas asistenciales funcionan dentro del sistema social como una institución de apoyo que legitima al sistema. Mejor dicho, son el resultado de las relaciones entre la sociedad y el Estado y llevan implícitos mecanismos que permiten gerenciar esas relaciones.

Su finalidad manifiesta es regular las condiciones de reproducción social, neutralizando los conflictos sociales e integrando los grupos de población residual o excluida. Sin embargo, terminan produciendo lo que Fleury Teixeira (1995) denomina ciudadanía invertida. Estos grupos son identificados como sectores subalternos de una sociedad formada por grupos de desamparados que dependen de esas acciones que determinan estas políticas. Políticas que siempre encubren relaciones de dominación más profundas, por estar ligadas a parámetros no sólo ideológicos sino también presupuestarios.

En los momentos de crisis, en cambio, el sujeto colectivo que definía la integración a la sociedad a través de la protección dada por la legislación, sujeto de derechos sociales, se desagrega considerando a los “individuos” ya sea para su integración o su exclusión. Se define sólo en el mercado como única instancia legítima, desandando derechos percibidos como universales. Fernández Soto dice que “el Estado atraviesa un profundo redimensionamiento, uno de los cambios más considerables hace a su función reguladora y, en relación a esto, a sus funciones legitimadoras (...). Esto genera, por un lado, un proceso de *austeridad* presupuestaria y disciplinamiento del gasto social, concatenado al proceso privatista de las esferas públicas; por otro, la constitución de tasas *naturales* de desempleo, socavando al poder de los sindicatos, en un marco de reformas fiscales que profundizan los procesos de dualización de la sociedad” (Fernández Soto 2000:67).

Los *derechos sociales* por su parte, presuponen la igualdad y son capaces de estructurar las relaciones sociales derivadas del capitalismo. Esto no deja de lado que la inclusión al sistema se produce a través del empleo, por esta razón Beccaria (2002) la incluye como variable en su análisis.

Desde otra perspectiva, podemos observar que, como consecuencia de la continua gravedad social y económica, la estrategia de asistencia forma parte de una de las modalidades más perpetuadas por el Estado, el cual de esta manera demarca la política social. Tenti Fanfani (1991) define a estas estrategias como *neoasistenciales*, porque siguen manteniendo la mirada clásica hacia sus destinatarios como pobres vergonzantes.

Estas acciones de ayuda perpetúan la matriz conservadora porque siguen formando sujetos dependientes de las prácticas y determinaciones del Estado, eliminándolos como sujetos de derechos y reduciéndolos a objetos de las políticas compensatorias. En muchos países, las reformas que se vienen desarrollando en razón del *derecho a la salud* se amplían a un concepto más abarcador como es el *derecho de ciudadanía*. Este concepto integra beneficios que posibilitan las políticas sociales, pero comprendiendo lo que corresponde a la conciencia ciudadana.

El asistencialismo, por su parte, invierte el derecho ciudadano al constituir un clientelismo que intercambia favores asistenciales basados en la idea de caridad. Álvarez enfatiza que “las políticas asistenciales implican la construcción del *problema social*, por lo cual el campo de los discursos acerca de la política social se caracteriza por la competencia y el conflicto entre los distintos paradigmas o principios productores de representaciones, que, en forma mediada, expresan distintos intereses sociales” (2000:141).

Enfocado de esta manera, el campo de la asistencia social termina produciendo una burocratización de las políticas públicas y un marcado perfil fragmentado caracterizado por la desarticulación de las acciones, la falta de competitividad y la inequidad en la distribución de recursos. Si desde el Estado no se imparten iniciativas para potenciar este cambio, es lógico suponer que los efectos sobre el beneficiario serán más programas compensatorios. Los recursos asignados fijan límites a la oferta de servicios y reformulan las prácticas que el mismo Estado mantenía históricamente como son: las acciones específicas para grupos sin condiciones de reproducir su propia subsistencia, y estrategias compensatorias, que hacen más evidente la desigualdad estructural que sufren aquellos atrapados en la pobreza. Sin duda, esta cuestión permite mostrar la permanencia del significado ideológico que siempre marcó a la asistencia como es el control social.

En resumen, mirar la política social no sólo para el ciudadano sino por y desde el ciudadano. Incluyendo la perspectiva cotidiana y su potencialidad para lo cual es necesario indagar y poner de manifiesto su actitud ante la pobreza y ante la intervención oficial. Una intervención que no deja de producir respuestas fragmentadas ante los objetivos propuestos en sus políticas (Hintze 2000)⁶. Porque no hay que desconocer que el concepto igualitario de ciudadanía también sirvió para encubrir la exclusión de algunos sectores. De esta manera, las políticas focalizadas de combate a la exclusión fueron divulgadas como aportes a las políticas universalistas, generando un falso antagonismo que recientemente empiezan a ser disueltos a pesar de las políticas selectivas.

Las luchas por la inclusión en la condición de ciudadanía en grupos carentes van dejándose de lado como objetivo por parte del Estado, en parte por fomentarlos en su agrupación y en parte por su incapacidad de solucionarlo. Si las políticas tienen como función brindar cierta seguridad a la gente, reduciendo la incertidumbre que afecta a estas personas, la implementación de políticas sociales ineficientes han aumentado estos factores que llevan a la incertidumbre. Pero peor aún, han reducido las estrategias de supervivencia de la población “beneficiaria” que ha quedado atrapada en una estructura altamente dependiente del Estado.

⁶ Las políticas sociales abarcan los programas del Estado dirigidos a paliar la pobreza y a satisfacer las necesidades sociales de los sectores más carenciados, ocasionados por el funcionamiento de la economía.

Bibliografía

- Abrantes, R. 2001. Paradojas de la descentralización del sector salud en Sonora. *XXIII Congreso de Sociología*. Guatemala.
- Ahumada, J; Burijovich, J. y Carrizo, C. 1998. *Crisis del Estado de Bienestar y racionalización de Políticas. El caso del estado provincial, período 1995-1999*. Buenos Aires: SECYT.
- Alvarado, N. 2001. Pobreza y política social: una mirada desde los ciudadanos. *XXIII Congreso de Sociología*. Guatemala.
- Álvarez, S. 2000. Políticas de desarrollo social, transformaciones y paradojas. En: Hintze, S. (Comp.) *Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba. pp. 141-160.
- Beccaria, L. 2002. *Conferencia sobre Desempleo, pobreza y exclusión social*. Disponible en www.cambiocultural.com.ar. [Consultado 01.08.2006]
- Bethencourt, L. y Fernández, B. 1995. ¿Qué Sabemos sobre Pobreza en Venezuela? *Espacio Abierto* 4(1): 5-17.
- Bombarolo, F. 1998. *Capital social. Buscando un horizonte para las políticas y programas de desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Programa PROMESHA ediciones
- Brunner, J. 1988. *Un espejo trizado: ensayo sobre cultura y políticas culturales*. Santiago: FLACSO.
- Bustelo, E. 2000. Políticas sociales: Aproximación desde la Política. En: Hintze, S. (Comp.) *Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba. pp. 41-48.
- Campione, D. 2000. El Estado en la Argentina. Cambio de paradigmas y abandono del tema social. En: Hintze, S. (Comp.) *Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba. pp. 93-114.
- Castel, R. 1997. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós. Argentina.
- Duschatzky, S. y Redondo, P. 2000. .Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas. En: Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad. Buenos Aires: Paidós. pp. 121-175.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Lo Vuolo, R. Barbeito, A. Pautassi, L. y Rodríguez, E. 1999. La pobreza como emergente de la cuestión social. En: Lo Vuolo (Com.). *Pobres, pobreza y exclusión social*. Buenos Aires: Ceil-Conicet. pp. 169-178.
- Lozano, R. 1998. *Relación entre pobreza y salud*. Montevideo: IDRC.
- Parisi, E. 2001. Derechos Humanos y Pobreza. *Iniciativa Socialista* 62. Disponible en <http://www.inisoc.org/pobreza.htm>
- Fernández Soto, S. 2000. Regímenes políticos y sistemas de políticas sociales en la Argentina actual: una perspectiva histórica. En: Hintze, S. (Comp.) *Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba. pp. 67-92.
- Fleury Teixeira, S. 1995. Asistencia na previdencia social, uma política marginal. En: Sposati, A. *Os direitos (dos dessasistios) sociais*. Sao Pablo: Cortez Editora.
- Franco, R. 1988. Lineamientos para una política social orientada a superar la crisis. *Revista Paraguaya de Sociología* 73.

- Graciarena, J. 1982. Política social y de desarrollo: alternativas para su integración. *Revista del Servicio de Documentación Social*.
- Grassi, E., Hintze, S. y Neufeld, M. 1994. *Políticas Sociales: crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Herzer, H. Rodríguez, M.C. y Lanzetta, M. 2000. La participación de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en las políticas sociales en el conurbano bonaerense: un largo recorrido del dicho al hecho. En: En: Hintze, S. (Comp.) *Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba. pp. 225-244-
- Hintze, S. (Comp.) 2000. *Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba.
- Laurell, A.C. 2000. Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo. En: Borgianni, E. y Montaña, C. *La Política Social Hoy*. Sao Pablo: Cortez editora. Pp. 233-260
- Maingon, T. 1990. La intervención del Estado venezolano en la organización del sector salud. *Cuadernos del CENDES* 13-14: 35-43.
- Marshall, T.H. 1967. Política social. Sao Pablo: Editorial Zahar.
- Minujin, A. Bustelo, E. y Tenti, E. 1993. *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efecto de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF/Losada
- Offe, C. 1982. Algunas contradicciones del moderno estado asistencial. En: Offe, C. *Ingovernabilita e mutamento delle democrazie*. Bologna: Il Mulino.
- Offe, C. 1984. Arbeit als soziologische Schlüsselkategorie. En: Offe, C. *Arbeitsgesellschaft-Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven*. Frankfurt. pp. 13-43.
- Olabuenaga, J. 1999. *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Pastorini, A. 2000. ¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avance y límites en la categoría “concesión-conquista”. En: Borgianni, E. y Montaña, C. *La Política Social Hoy*. Sao Pablo: Cortez editora. pp. 207-232.
- Portes, A. 1999. Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna. En: Portes, A. *De igual a Igual: El desarrollo del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: FLACSO. pp. 65-78.
- Repetto, M. 1998. *Políticas sociales y descentralización: algunas enseñanzas del caso argentino*. Buenos Aires: FLACSO.
- Rondinelli, D. 1983. *Decentralization in Developing Countries*. Washington: World Bank.
- Rosenfeld, A. 1995. Descentralización y gobiernos locales en América Latina. En: Falta Autor. *Descentralizar en América Latina*. Quito: Ediciones PGU. pp. 9-57.
- Sen, A. 1995. *The Political Spending and the Poor, Theory and Evidence*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Sousa Figueredo, A. et. al. 2001. *Exclusión, pobreza y desigualdad en el espacio local*. Buenos Aires.
- Tenti Fanfani, E. 1991. Pobreza y política social: más allá del neoasistencialismo. En: Isuani E., Lo Vuolo R. y Fanfani, E. *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Niño y Dávila.

Cómo citar este artículo

Satriano, C. 2006. Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales. *Revista Mad* 15: 60-73