
SER Social

DESIGUALDADE, MUNDIALIZAÇÃO
E POLÍTICAS SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS

Brasília, v. 22, n. 47, julho a dezembro de 2020

El neoasistencialismo como propuesta y como límite al bienestar¹

O neoassistencialismo como proposta
e como limite ao bem-estar

The neo-assistencialism as a proposal and
as a limit to well-being

Adriana Clemente²

Resumo: O texto tem por propósito reflexionar sobre os impactos das reformas neoliberais da década de 1990 na conceituação e abordagem da pobreza, habilitando novo enfoque de atendimento à pobreza que denominamos neoassistencialismo. O objetivo consiste em analisar os fatores que configuram mudanças nos modelos de intervenção e que levaram à generalização de programas de transferência condicionada de

1 Parte de este artículo se inscribe en conclusiones consignadas en el trabajo de tesis doctoral de la autora, “Reforma del Estado Social y cambios en el paradigma de integración en América Latina en la década del 90. El caso comparado de Argentina y Uruguay. (FCSs/UBA, 2017).

2 Trabajadora Social, dra. en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales / Universidad de Buenos Aires. E-mail: adrirclemente@gmail.com.

renda, bem como à afirmação de abordagens de proximidade (comunitário e participativa), não visualizadas como alternativas, mas como metodologias eficazes para a expansão da ação estatal, colocando os beneficiários como coexecutores das políticas.

Palavras-chave: políticas sociais; pobreza; marginalidade; neoassistencialismo.

Resumen: Este trabajo se pregunta cómo impactaron las reformas neoliberales de la década del 90 en la concepción y tratamiento de la pobreza a partir de habilitar un nuevo enfoque de atención a la pobreza como es el neoassistencialismo. El objetivo del artículo es analizar los factores que configuran cambios en los modelos de intervención sobre la pobreza y que en la historia reciente habilitaron la generalización de los programas de transferencia de ingresos, así como la afirmación de los abordajes de proximidad (comunitario y participativo) ya no como estrategia alternativa, sino como método eficaz para expandir la acción del Estado a partir de constituir a los beneficiarios en co ejecutores de las políticas.

Palabras claves: políticas sociales; pobreza; marginalidad; neoassistencialismo.

Abstract: This paper wonders about how the neoliberal reforms of the 90's impacted on the conception and treatment of the poverty after enabling the neo-assistencialism as a new approach to attention to poverty. The objective of the paper is to analyse the factors that shape changes in poverty intervention models, and that in recent history enabled the generalization of income transfer programs, as well than the affirmation of proximity approaches (community and participatory) no longer as an alternative strategy, but as an effective method to expand the act of the State from constituting the beneficiaries in co-executors of the policies.

Keywords: social policies; poverty; marginality; neo-assistance.

Introducción

Los procesos económicos, sociales y políticos en los que se encuentra inmersa América Latina y en particular los países del Cono Sur advierten sobre la necesidad de revisar de modo crítico la forma en que han operado las políticas sociales, especialmente las que buscan compensar los problemas de ingresos y el acceso a umbrales de bienestar por parte de los sectores más pobres y vulnerables (mujeres, niños y jóvenes). Este trabajo se pregunta entre otras cosas sobre: ¿Qué evolución tuvieron los sistemas de protección como resultado de las reformas neoliberales?, ¿Cómo impactaron las reformas en la concepción y tratamiento de la pobreza?, ¿Cómo se resignifican los

métodos de abordaje según su contexto de implementación (social y económico) en medios urbanos?

El objetivo del artículo es analizar los factores que configuran cambios en los modelos de intervención sobre la pobreza y que en la historia reciente habilitaron la generalización de los programas de transferencia de ingresos, así como la afirmación de los abordajes de proximidad (comunitario y participativo) ya no como estrategia alternativa y crítica, sino como método eficaz para expandir la acción del Estado a partir de constituir a los beneficiarios en co ejecutores de las políticas. Para esto el artículo se organiza en tres secciones: una conceptual que trabaja lo que llamamos desplazamientos conceptuales y alude a cómo los cambios de enfoque político y económico, introducen y/o re significan categorías de análisis para reescribir según nuevas racionalidades, fenómenos ya descriptos bajo otro paradigma, como es el caso de la pobreza y sus derivaciones. Una segunda parte, aborda la perspectiva asistencial por considerar que fue foco principal de las reformas que sufrió el sistema de protección social producto de la reforma del Estado que atravesó la región en la década del 80 y especialmente del 90. Y una tercera parte dedicada al estudio de las nuevas políticas sociales.

Definiciones básicas. De la marginalidad a la inclusión social. Débiles fronteras conceptuales

De manera frecuente, la élite académica toma paradigmas y conceptos que se conciben para explicar fenómenos que acontecen en países desarrollados y que luego se aplican, trabajan y/o adecuan para analizar problemáticas que pueden tener una expresión similar— aunque difícilmente condiciones precedentes y consecuencias equiparables en nuestros países. La apropiación local y extensión de los conceptos puede tanto alcanzar nuevos niveles de retroalimentación, como perder capacidad explicativa (MÜLLER, 2002). De modo progresivo, las llamadas políticas inclusivas introdujeron la noción de derechos sociales para operar en torno a los problemas de inclusión y vulnerabilidad. El enfoque de derechos sociales alude a la integración social, de ahí la importancia de hacer una rápida revisión

crítica del supuesto de la inclusión social por la vía de las políticas sociales y su potencial integrador.

A continuación, se revisa de modo breve, los fenómenos y conceptos en torno a los que ha pivotado el debate sobre el abordaje de la pobreza a partir de las reformas (económicas e institucionales) producidas en los años 90 en la mayoría de los países de la región. En todos los casos se postula que lo que se modifica sustantivamente es la idea de bienestar y fundamentalmente la función del Estado en su producción. Cambios necesarios para instalar una nueva racionalidad.³ En este sentido se actúa tanto a nivel de las categorías explicativas (causas), como de su consecuente abordaje.

Sobre exclusión y marginalidad

Los cambios en el mundo del trabajo bajo el paradigma de la globalización se expresan de modo constante desde mediados de la década del 70 en toda la región. En este trabajo sostenemos que la noción de exclusión sustituyó la de marginalidad, que consideramos más politizada, ya que en torno a la misma se dieron grandes debates sobre las contradicciones del sistema capitalista en la década del 70. Las categorías de marginalidad, exclusión y vulnerabilidad se utilizan de modo indistinto y casi siempre en referencia a población en condiciones de pobreza.⁴ Los elementos en común de estas categorías son tres: a. se trata de conceptos que buscan explicar fenómenos que se expresan en los países desarrollados y que luego son adoptados y re trabajados (con mayor o menor propiedad) en América Latina; b. remiten a una relación donde hay una centralidad y grupos que quedan por fuera de esos núcleos integrados, y c. la falta de o participación débil de los sujetos en el mercado

3 Siguiendo a Habermas (1975) se diferencian 4 formas de manifestación del fenómeno crisis: crisis de motivación, crisis de identidad, crisis de racionalidad y crisis económica. De todas estas formas sería la de racionalidad la que actúa transversalmente con respecto a las otras, ya que lo que entra en crisis es la racionalidad instrumental (adecuación medios/fines) que se reproduce en todos los planos.

4 La idea de vulnerabilidad, también es utilizada de modo ambiguo por tener referencias etarias (niños, ancianos) y población en situación especial (discapacitados, enfermos, etc.), no tiene el mismo corte que exclusión y marginación. Exclusión es utilizado como una condición asociada (agravante, expuesta) que puede o no llevar a la marginalidad.

del trabajo asalariado es un indicador común en todos los casos. Finalmente, diremos que todas estas categorías giran en torno a otra principal, que es la de integración social.⁵

En América Latina se darán debates sustantivos referidos a la marginalidad, su origen y superación. Para la teoría de la modernidad, la marginación es consecuencia de la falta de integración, y esta, a su vez, expresa un déficit de participación. Desde esta perspectiva, la marginalidad se puede superar en un proceso evolutivo, como la propia sociedad que puede ir de un estado de subdesarrollo a otro de desarrollo. En tal sentido, desarrollo y marginalidad serán nociones asociadas.⁶

Robert Castel plantea que “no se puede percibir el campo de la marginalidad en ausencia de una teoría explícita o implícita de la integración” (CASTEL, 2010, p. 245). Según rescata el autor en su reflexión sobre los alcances del concepto, hay que explorar las bases del pensamiento estructural funcionalista donde una formación social se constituye en base a posiciones más o menos garantizadas e interconectadas entre sí. En ese sentido, los límites (fronteras), y en consecuencia la integración, se define entre quienes están inscritos (en mayor o menor medida) en las redes productoras de riqueza y en el reconocimiento social. Entonces, caracterizar la marginalidad es situarla en relación con ese espacio social que definimos como integrado. Para Castel, “el marginado lleva el signo invertido de la norma que no cumple”. En tal sentido, estarían excluidos aquellos que no participan de los intercambios regulados que establecen estas redes.

5 Hablar de “integración social” conduce a revisar las matrices parsoniana de la estratificación social y la durkemiana sobre la cohesión social; ambas brindan insumos que aun hoy tensionan las decisiones que se toman cuando se diseña una política social. Cuándo, por qué y de qué modo el Estado debe actuar en la regulación del mercado, ya sea a favor de las mayorías o solo para grupos identificados a los que hay que socorrer para evitar “daños inaceptables”. Curiosamente, una y otra perspectiva utilizan la misma batería de conceptos, por lo que conviene explicitar la definición a la que uno adscribe.

6 Los referentes contemporáneos con mayor influencia en los debates sobre la función de la política social y su función integradora son Max Weber y Talcott Parsons. Para América Latina, el sociólogo italiano Gino Germani, a partir de sus trabajos en Argentina, se convertirá en un referente de este enfoque aplicado al campo del desarrollo.

Así, la marginalidad será una categoría para el estudio de la movilidad social y, para Castel, la marginalidad no es sinónimo de pobreza, sino de desafiliación.⁷ El marginal es alguien que rompe vínculos y, a partir de ahí, se define su posición de desventaja, mientras que el pobre tiene integración en su medio y en consecuencia forma parte del orden del mundo.

Así como Gino Germani (1962) politiza el concepto de marginalidad en clave de falta de participación, es José Nún quien problematiza sobre las causas estructurales del fenómeno. Nún (1969, 2003), a partir de vincular la marginalidad con las condiciones de intercambio desde una perspectiva (neo) marxista y acuña la noción de “masa marginal” diferenciada de la de “ejército de reserva” propuesta por Marx para caracterizar a la población excedente.

De modo más reciente, la noción de “exclusión social” irrumpió y sustituyó progresivamente la de “marginalidad”. La exclusión como concepto sufre también una extensión de su significado muy cuestionable, ya que en palabras de Castel es un “comodín” para situaciones muy diversas.⁸ Castel diferencia la marginalidad como efecto de procesos concertados de exclusión, de la estigmatización de las capas de la población más vulnerables que no encuentran un lugar en la estructura social. Agrega que, aunque estas dos dinámicas mezclan sus efectos, es necesario distinguirlas porque son diferentes en cuanto a sus condiciones de producción, como principalmente al tratamiento que se le deben dar. Para Castel, la exclusión no es sinónimo de marginación, aunque puede favorecerla. En este caso, la noción original de exclusión estaría claramente asociada a la de expulsión, persecución, encierro. La debilidad del concepto de exclusión, según Castel, hace que el concepto debiese ser reemplazado cuantas veces se pueda. El autor observa que, al no trabajar sobre

7 Ver *El hombre marginal*. Robert Park (1928). Citado por Castel, R. (2010).

8 De manera estricta, el concepto de exclusión social encuentra fundamento en la teoría social con aportes de Marx, Durkheim y Tönnies en tanto se plantea el alineamiento dual de la “clase social” y en la dinámica “dentro – fuera”. La mayoría de los autores identifican a René Lenoir (1974) como el autor del concepto, en cuanto a vincularlo con la situación de la crisis del empleo (RAMÍREZ, 2008). El texto de Lenoir es de *Les exclus: Un Français sur dix*. El mismo se presenta en circunstancias de ser el ministro de Acción Social.

causas (por la diversidad de situaciones que caen en esa nominación), se pierde el carácter colectivo de la exclusión y se repara en la condición de los individuos. La exclusión se presenta como una situación extrema, pero no se alude a causas ya que no hay un trabajo riguroso sobre causas comunes que expliquen el fenómeno, más allá de las circunstancias particulares. Por ejemplo, el hecho de que la noción de exclusión no tenga como atributo al factor territorial, deja en un limbo a situaciones donde ese factor puede ser determinante. Es en este punto que la noción de exclusión se torna conceptualmente débil para definir las políticas sociales bajo el tópico de inclusión.

¿Qué consecuencias tienen la dominancia de la noción de inclusión en las decisiones de política social? Por un lado, se habilita la posibilidad de estar incluido aun sin ser parte del mercado de trabajo, al mismo tiempo que exige al Estado de generar condiciones en ese sentido. De modo complementario esta noción y la ausencia de discusión sobre las causas de la exclusión contribuirá a diseñar estrategias para trabajar con los pobres sobre la base de la recomunitarización del abordaje en los lugares donde transcurre la vida de las familias y el incentivo del autoempleo bajo la perspectiva del emprendedorismo y/o autoempleo, más que de la modificación de condiciones estructurales que propician esa exclusión. Al respecto el enfoque del capital social ocupará un lugar importante en argumentar sobre cómo las redes sociales, principalmente la de los pobres, pueden ser fuentes de bienestar per sé. Afirmación que nunca tuvo evidencia empírica que la sustente y que favorece el retiro del Estado de los territorios relegados.⁹

9 Desde las concepciones más conservadoras, la pobreza como condición está asociada a la falta de capital económico y cultural. En ese sentido, la perspectiva de capital social (CS) viene a revalorizar lo que los pobres tienen para poner en juego. Es común que no se distinga la posibilidad efectiva de que las personas accedan a los recursos, es decir la accesibilidad, con la aptitud para conseguirlos por pertenecer a diferentes estructuras sociales, una distinción explícita en Bourdieu (1988) pero ausente en otros autores como Coleman y Putman que equiparan el capital social con los recursos adquiridos (PORTES, 2004). Estas perspectivas van en otra dirección a la que propone Bourdieu que define al capital social como “el conjunto de recursos actuales o potenciales vinculados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento e interreconocimiento”.

Reformas y “nuevos” enfoques de asistencia

Las reformas producidas en la década del 90 operaron en torno a la díada *desarrollo y bienestar*. En lo conceptual se introdujo la posibilidad de que el Estado no se responsabilice de una serie de competencias regulatorias y redistributivas, cosa que no hubiera sido posible sin deslegitimar su capacidad de cumplir eficazmente con esas funciones. En lo material, las políticas se afirmaron en lo que antes eran desvalores, como el hecho de que el Estado prestara servicios diferenciados para los más pobres, lo que devino también en la aceptación de políticas de asistencia que profundizarían las desigualdades hacia dentro de cada sociedad y dentro del mismo conglomerado de los sectores populares.

Por las características diferenciales que en el marco de las reformas (principalmente económicas) se les atribuyó a las políticas asistenciales es que se propone entender que el enfoque fue *aggiornado*, habilitando una renovada aceptación de lo asistencial, no como recurso subsidiario de la política social, sino como estrategia central. En ese sentido hablamos de *neoasistencialismo*, atentos a un enfoque que aleja conceptualmente la atención a la pobreza del modelo de seguro social y sus beneficios extendidos.

Como particularidad el *neoasistencialismo* tendría atributos compartidos con enfoques alternativos arraigados en los movimientos populares contestatarios identificados con la *educación popular* y la mejor tradición comunitarista. A continuación, desarrollamos esta noción, que, si bien tiene como antecedente el enfoque tradicional asistencial, al resignificarse logró expandirse dando una nueva centralidad a la ayuda social al punto que la volvió dominante dentro del sistema de protección. Al respecto se debe observar que, para algunos países, esta fue la primera experiencia ampliada de acceso a servicios básicos, como agua y control materno infantil. En tal sentido la lectura del modelo tuvo diferente sentido para países con desarrollo de sus sistemas de bienestar con desarrollo relativo, que para otros en cuya ausencia encontraron en este enfoque que llamamos neoasistencial, satisfactores a demandas históricas.

Bienestar y asistencia

El bienestar es una categoría de origen económica que tiende a estimarse por la disposición y acceso a “bienes”. La ausencia de consumos es sinónimo de pobreza.¹⁰ En algún punto, *bienestar* y *pobreza* quedan asociados, cuando en realidad la noción de bienestar es más amplia pues refiere a una condición que comprende al conjunto de la sociedad y el ideario de desarrollo que la misma cede.

Para los países con mayor desarrollo relativo en la región, la tradición bienestarista comprendía tanto la *ayuda social* como el *seguro*.¹¹ Lo combina bajo la premisa de extender la base contributiva hacia sectores que potencialmente pueden o no incorporarse al mercado de trabajo.

Postulamos que parte de la reconfiguración de la función social del Estado supuso necesariamente redefinir colectivamente la idea de *bienestar*, especialmente aquel que se espera provea el Estado. La redefinición (campo, alcance, sectores) posibilitaría redefinir las competencias institucionales y el desempeño profesionalizado de los servicios sociales. La evidencia indica que a término de las reformas (de primera y segunda generación), los componentes de ayuda crecen y se consolidan de modo diferenciado en calidad y cobertura. Las reformas producidas en el campo social habilitó (entre otras cosas) la segmentación de la oferta, ya no como resultado de un déficit presupuestario, sino como una posibilidad aceptable para aquellas familias cuyos miembros adultos no puedan competir en el mercado por mejores servicios. De ahí la importancia de problematizar el modo en que se actualizó la idea de ayuda social en ese marco.

10 Pigou publicó en 1912 “Riqueza y bienestar” y en 1920 “La economía del bienestar”. En estos textos se estudian las derivaciones que se obtienen de la variación de precios del consumo sobre la renta de los consumidores por el aumento del consumo y el consecuente disparo de los precios. Su idea era que desde el Estado se podía corregir las condiciones de vida de la gente. En consecuencia, nuestro bienestar mejoraría si al menos el Estado nos enseñara cómo debemos gastar nuestro dinero.

11 En el caso del Cono Sur nos referimos a: Uruguay, Argentina y Chile. Estos países por sus indicadores sociales en la década del 70 fueron considerados países comprendidos en un régimen de bienestar con sesgo integrador.

Las políticas de *ayuda social*, también denominadas *asistenciales*, son parte del sistema de protección y no se deben ver escindidas de las políticas universales sino derivadas y asociadas, ya que operan en torno a circunstancias (emergencia social, desocupación, enfermedad) y pueden o no ser universales, es decir, cubrir o no al total de universo afectado. En esta clasificación la focalización no es excluyente de la universalidad (Ej.: provisión gratuita de medicamentos para el HIV), a la vez de no comprender opuestos clásicos como promoción o asistencia, ya que las políticas asistenciales por concepto, al actuar en situaciones críticas, tienen carácter promocional, entendido esto como la posibilidad de asegurar condiciones de bienestar y estabilidad. Al respecto, si se observa el carácter reproductor de las políticas asistenciales en tanto estén o no asociadas a otros recursos en un contexto que permita transitar la emergencia hacia un lugar superador. En la medida que el contexto sea de movilidad social, las políticas sociales (en cualquiera de sus modalidades) son una contribución a esa movilidad. A continuación, nos preguntamos por el modo en que se resignifica la asistencia a partir de las reformas económicas y sociales materializadas en ese periodo ya aún vigentes en la mayoría de los países de la región.

¿Asistencia o neo asistencia?

La unidad doméstica se organiza para atender sus necesidades y esto supone el acceso a diferentes recursos. Elizabeth Jelin (2004) expone que los recursos pueden venir de diferentes fuentes: el trabajo remunerado y no remunerado de los miembros, las transferencias de instituciones formales reconocidas para este fin (fundamentalmente del Estado, a través de pensiones y servicios), la ayuda de organizaciones sociales “solidarias” (organismos no gubernamentales), los ahorros propios y otras fuentes de ingresos (rentas, inversiones, etc.) y las transferencias informales basadas en redes de ayuda mutua e intercambio. A su vez, la autora aclara que los recursos pueden ser monetarios o constituirse en bienes y servicios de uso directo. (JELINP, 56).

Alayón (2008) plantea que la asistencia social opera como instrumento mediador entre la economía y los efectos y resultados

del modelo económico en vigencia. Cuando la pobreza avanza al extremo de poner en riesgo la propia estabilidad del sistema social, se acude a los programas de asistencia social que operan como mecanismo de transferencia a los sectores más pobres de la sociedad para que dé cuotas ínfimas de lo que les sobra a los sectores más ricos.

Las políticas de asistencia social pueden cumplir básicamente dos funciones: de cobertura inmediata y también de prevención. Estas funciones son: a) asistenciales precisamente con relación a la problemática que debe ser reparada inmediatamente: satisfacer necesidades de alimentación, abrigo, salud, alojamiento; y b) a la vez, preventivas del deterioro a que lleva el sufrimiento y que deviene en otras problemáticas sociales difíciles de reparar, tales como el abandono de hogar por parte de los adultos responsables y de niños que pierden toda contención, la mendicación, la drogadicción, la delincuencia, etc. (ALAYÓN, 2008, p. 2).

Según plantea Ana Arias (2012), el modelo de intervención sobre la pobreza en Argentina se ha construido en base a dos componentes centrales: la asistencia y la promoción social. La dimensión asistencial se resuelve en el plano de la transferencia de recursos materiales y es definida como paliativa y temporalmente definida. Por su parte, el componente promocional apunta a generar cambios en los sujetos y en ese sentido se orienta en transferencias intangibles.

En este trabajo definimos a las *políticas de asistencia* como un conjunto de transferencias, que operan individualmente o asociadas, y forman parte del sistema de política social para actuar a través de algún mecanismo de transferencia directa que supone la tangibilidad de un bien o servicio destinado a producir una satisfacción material concreta que recibe el sujeto portador de una necesidad con la modalidad de subsidio. La asociación entre asistencia directa y urgencia, aunque frecuente, no es unívoca. Dentro de esta categoría se encuentran una diversidad de prestaciones sociales cuya regularidad principal es la condición de vulnerabilidad de los sujetos receptores y que comprenden situaciones diversas que van desde la mitigación después de un desastre climático, la provisión de materiales para el mejoramiento de una vivienda, medicamentos, prótesis y/o provisión

de alimentos, techo y abrigo. Se trata de un conjunto de prestaciones que, a diferencia de otras transferencias, tiene carácter coyuntural y paliativo, pues actúa sobre una necesidad sin que esto signifique actuar sobre las causas. La *asistencia directa* atiende algún déficit que a su vez se deriva de otros problemas sociales graves (salud, aprendizaje, discapacidad, etc.). (CLEMENTE, 2013).

En la historia y evolución de las políticas sociales se observa que el componente asistencial se ha utilizado en dos sentidos según el posicionamiento ideológico del gobierno de turno. Las políticas asistenciales pueden actuar tanto en la reparación de la injusticia social (carácter reivindicativo del derecho a la asistencia), como principalmente en la intención de contener el conflicto (acción individual y residual de la asistencia). La “ayuda social” si se combina con otras políticas activas (educación y trabajo) en un esquema macrosocial puede ser un medio de la movilidad social. Por el contrario, si funciona aislada es un paliativo cuyo efecto de reproducción está ampliamente probado. Antes de las reformas producidas bajo la lógica neoliberal en la década del 90, las políticas asistenciales asignaban a la “ayuda social” un lugar residual dentro del esquema de protección. Para la infancia, el modelo tutelar de patronato, el sistema de pensiones graciables restrictivo y la provisión de otras “ayudas” restringidas a un menú de prestaciones a las que se accede luego de acreditar la condición de insolvencia. Por el contrario, la expansión de los sistemas de política social sectorial (educación y salud) eran la expresión material de la apuesta de bienestar ampliada e integradora.¹² Es posible afirmar que las reformas operarían en un sistema que interpretaba la pobreza como una eventualidad y/o una expresión restringida a grupos especiales (migrantes internos y externos, población rural, mujeres jefas de hogar, discapacitados, etc.). Tanto la eventualidad como la transitoriedad se explican por la certeza de que el mercado de trabajo es expansivo y, aunque de modo segmentado, absorberá a la mayoría de la fuerza de trabajo, de ahí que la pobreza sea una expresión minoritaria, transitoria y localizada territorialmente en lo que se denomina bolsones de pobreza.

12 En menor medida la vivienda y los servicios públicos (urbanos) completarían el esquema de bienestar orientado a la clase media.

Las denominadas, por parte de los reformadores, como “nuevas políticas sociales” operaron bajo la idea de que los problemas estructurales de la pobreza eran transitorios y solo afectaban gravemente a sectores vulnerables, de ahí la necesidad de constituirlos en el foco de la política social mientras duraran las políticas de ajuste.

La reforma de la política social irá de una lógica del *seguro social*, que aunque con problemas de cobertura y segmentación tenía un desarrollo diferencial a partir de ofrecer escenarios para la integración de amplias mayorías con diferentes inscripciones de clase, hacia un modelo que pondera la asistencia por sobre la seguridad y actuará en clave con la pérdida de los indicadores que posicionaban a estos países como naciones con altos niveles de integración, situación que se asimilaba con el acceso al bienestar de las mayorías.

¿Nuevas políticas sociales?

En este trabajo hablamos de *políticas asistenciales* y no de estrategias asistenciales por el carácter dominante dentro del sistema que terminó teniendo este enfoque sobre todo el sistema de protección social. En este sentido, el universo queda diferenciado en cuanto a fuentes, inscripción institucional y modos de organización de las políticas por grupos diferenciados y no como parte de un mismo universo de protección. Los grupos serían: previsión social (pensiones y jubilaciones), políticas sectoriales (universales y/o focalizadas) y políticas de atención a la pobreza. Estas últimas, si bien tienden a ser localizadas territorialmente, se organizan en base a otras estrategias para llegar a población dispersa (curso de proyectos, *vouchers*, microcréditos, etc.).

De este modo la discusión sobre universal o focalizada no es lo medular, sino el enfoque y el modo en que se materializa la prestación. Al aceptar que puede haber prestaciones diferenciadas según la posición económica de los destinatarios, los sistemas universales adoptan la segmentación y dejan de cumplir el rol integrador que se espera de este tipo de recurso. Es el caso de la educación pública. En cuanto a la salud, la convivencia de fuentes en el sistema público también hace de la universalidad del mismo un atributo polémico y

difícil de afirmar sin recurrir a condiciones de organización institucional (mixtas), de progresiva exclusión territorial adicionales a la clave de segmentación ya mencionada. Se trata de relacionar problemas sociales con el tipo de respuesta que mejor se adecúe a su abordaje. Por otra parte, se postula que debe haber una relación de balance entre el problema social y la estrategia dominante que se adopte para abordarlo, sin duda en el resultado de ese balance queda expresada la idea de bienestar a la que se adhiere, su función y producción (estatal, mixta o privada).

Para hacer efectiva esta nueva concepción de la política social asistencial se introdujeron enfoques que cuestionaron el régimen de Estado de Bienestar, procedimientos que toman recursos del mundo empresarial y requisitos que surgen de las condicionalidades propuestas por los organismos de cooperación internacional de modo globalizado, con ánimo de lograr resultados homogéneos. Es en este último aspecto que los estudios de caso aportan claves para comprender cómo una estrategia global para los países de América Latina se adapta de modo diferente según el contexto institucional y social en el que se implementa.¹³

A continuación, se comparten observaciones sobre: enfoque, forma, contenido y estrategia de las políticas asistenciales en vistas a su *aggiornamento*, lo que motiva hablar de políticas *neo asistenciales* por la morfología y contenido que finalmente adoptan.¹⁴ En cuanto *enfoque*, se introducen por lo menos tres elementos: a. desle-

13 La diferenciación entre Estado de Bienestar (EB) y Régimen de Bienestar (RB) pasó a ocupar un lugar clave para la sucesión de estudios que se producen a partir de la década del 90 donde los autores acuerdan que se da una verdadera eclosión de trabajos, en un contexto donde la crisis de legitimación del estado estaba ya muy instalada. Siguiendo a Esping Andersen (1990) hablar de que un *régimen de bienestar* da cuenta de un entramado complejo que media entre el Estado y la economía. A su vez la noción de régimen además de indicar tendencias también permite ubicar rasgos comunes que apuntan a una determinada “lógica de bienestar”. La premisa es que en la sociedad capitalista industrial siempre hay riesgos para los trabajadores asalariados. El modo en que este riesgo y su mitigación se constituye en un tema de estado es en definitiva el objeto del EB.

14 Al respecto se debe observar que esta conceptualización si bien se inscribe en el análisis de lo acontecido en la década de los 90, guarda una idea matricial que puede contener cambios acontecidos a mediano y largo plazo.

gitimación de la acción del Estado y consecuente descalificación de lo público, b. valorización de las redes en clave de desplazamiento y corresponsabilización, y c. desvinculación conceptual de las políticas de ayuda social de las de seguridad social.

Las reformas introducidas no podrían haber alcanzado consenso sin una condición previa y necesaria como fue el diagnóstico generalizado sobre la incapacidad del Estado como administrador de bienestar. Como ya se argumentó, este diagnóstico comprometió actores claves y de diferente procedencia institucional e ideológica (nacional e internacional), sin el cual es posible suponer que no se hubiera alcanzado el consenso para introducir los cambios que retirarían al Estado el control sobre herramientas recaudatorias y decisiones de expansión de recursos claves como son los servicios públicos.¹⁵

La noción de *capital social* y su diseminación en documentos de la cooperación, justificación de programas y artículos académicos desde su versión más conservadora posibilitó desdramatizar la pobreza como condición de carencia y atribuirle valoraciones potenciales para inaugurar un ciclo bajo una óptica neofilantrópica (AQUIN, 2002) que habilitaría la corresponsabilidad entre el Estado y los pobres (organizaciones de base y familias). La noción de capital social, vinculada a la de capital humano que es la que se propició desde los organismos de cooperación y dio sustento a las condicionalidades, se interesa más en el aprovechamiento de los recursos que pueden movilizar los individuos y sus redes sociales que en el poder transformador de este capital propio. Es en este sentido que hablamos de un renovado rescate del enfoque comunitario inscripto en la mejor tradición de la educación popular de base.¹⁶ Aunque en

15 Se consignan diagnósticos, ensayos e investigaciones que alimentan los argumentos que utilizaban los reformadores sobre el Estado y su debilidad para dar respuesta a la cuestión social. Al respecto nos interesa decir que en los productores de ideas hay centros de estudios y organismos muy prestigiosos como: CLACSO, FLACSO, CEPAL y Universidades.

16 Carlos Rodríguez Brandão (1997) distingue diferentes modalidades de la educación popular tomando como referencia el movimiento que se da en torno a este paradigma a partir de los mediados del siglo XIX. En esa clasificación señala la diferencia entre educación fundamental que es la que trabaja en clave de alfabetización siguiendo postulados de la Unesco para la educación de adultos y diferentes aplicaciones a lo comunitario y

este caso en una versión liberal encubierta orientada a maximizar el aprovechamiento de los recursos (tangibles e intangibles) disponibles en los hogares pobres, proyectados a la comunidad. La familiarización típica de la concepción liberal operaría *agghiornando*, comunitarizando y por ende aislando a los sectores pobres en la autogestión de sus problemas. Esta estrategia explicará la proliferación de comedores comunitarios ahora apoyados por el Estado y de iniciativas de cuidado infantil, objeto de los programas de fortalecimiento institucional.¹⁷

En cuanto a desvinculación conceptual de las políticas asistenciales del sistema de seguridad social, diremos que es un proceso gradual que se inicia con la instalación de la pobreza como campo emergente de intervención (especializada), cuya institucionalización puede darse con alta independencia de lo que ocurra en materia de política de empleo. Los programas de transferencia monetaria y los diferentes paradigmas que los respaldan dan cuenta de diferentes niveles de desvinculación instrumental y presupuestaria que pueden o no tener estos programas de las políticas de empleo. En el período analizado se crean las condiciones para que la sociedad acepte la transferencia monetaria a las familias con necesidades básicas insatisfechas.

En cuanto a *forma*, se identifican tres regularidades: i. se propicia la acción por proyecto, ii. se introduce el enfoque gerencial, y iii. se otorga una renovada institucionalidad especializada.

el desarrollo que actuarían bajo la lógica desarrollista y en clave con los postulados de la Alianza para el Progreso y las Naciones Unidas. Por otra parte, estaría la educación de base, donde ubica de modo central el aporte de Paulo Freire en el marco del MEB (Movimiento de Educación de Base) que a partir de los 60 impulsará la relación entre la actividad educativa de la política organizativa orientada a la formación de cuadros y sustento de la organización de masas, inspirados también en la tradición gramsciana, pero en clave latinoamericana. Para la educación popular liberadora, la participación popular es una condición de posibilidad irrenunciable, ya que es el vector que en diferentes planos materializa cambios estructurales.

17 Los programas de fortalecimiento institucional fueron un componente importante de la cooperación externa que se otorgaba siempre que se producía algún tipo de desplazamiento de competencias y tareas de un plano estatal a otro (gubernamental o no gubernamental).

Por parte de la cooperación internacional y fundamentalmente los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs), instalar la necesidad de que el Estado actuará bajo la lógica de acción por proyecto en lugar de lineamientos de política continua fue un modo de adecuar la política social a otras operatorias clásicas de la cooperación como los programas de infraestructura cuya tangibilidad facilita el control. Se trataba de asegurar resultados tangibles al estilo de *productos*. En tal sentido *la gerencia social* actuó como enfoque procedimental de reaseguro para acompañar ese pasaje que sellaría un modo diferente de organizar la intervención del Estado en lo social.

En cuanto al enfoque de la *gerencia social* y su exitosa instalación en la formación de ejecutores y decisores de la política social, operó el diagnóstico en el que funciona el enfoque y explica su expansión, está la afirmación por parte de la mayoría de los autores que la pobreza se explica más por problemas de coordinación y gestión que por causas económicas.¹⁸

El enfoque de la *gerencia social* se expande entre profesionales de diferentes disciplinas y genera un código común no solo respecto a los procedimientos de planificación y evaluación, lo que no es un problema en sí, sino respecto a la concepción de cómo debe concebirse como intervención social. La concepción subyacente es que los procedimientos garantizan los resultados. Atendiendo a la complejidad de la cuestión social, esto puede ser considerado como una verdadera falacia, sin embargo, este enfoque produjo fascinación y uniformó procedimientos a nivel de la intervención público estatal y no estatal.

En cuanto a *contenido*, nos referimos a los campos y temas que se abordan bajo este enfoque que llamamos neoasistencial.

Las reformas estructurales en materia de política social; fueron acompañadas por programas y proyectos que actuaron en áreas que podemos llamar de vacancia. Es el caso del cuidado infantil, mejoramiento comunitario, emprendedorismo, etc. El reclamo histórico e insatisfecho por la acción en torno a muchos de los problemas que

18 Kliggsberg (1987) y Sulbrandt (1999) son referentes de este enfoque.

abordaron estos pequeños programas aumentó su impacto en cuanto aceptación por parte de actores que ya venían en soledad abordándolos, principalmente desde el sector no gubernamental (ONG, Iglesia, fundaciones y organizaciones sociales). La incorporación de los municipios sellaría una suerte de alianza para que los programas experimentales adquieran institucionalidad.

En cuanto a *estrategias*, se observan particularidades difíciles de cuestionar por su carácter ambivalente. Se trata de estrategias de implicación (participación social) identificada con los principios de la educación popular.

Las ciencias sociales tienen un amplio acervo para intervenir desde enfoques de implicación, tales como la investigación participativa, la planificación participativa, procedimientos diagnósticos e instrumentos para la gestión asociada al control y la auditoría social. Esto equivale a decir que lo participativo de una intervención no es un fin en sí mismo y que los enfoques no conllevan resultados *per se*. Es el tipo de transferencia lo que define su impacto, resultando la participación parte del mismo.

La perspectiva de la *participación ciudadana* fue un componente obligado de las llamadas *nuevas políticas sociales*, focalizadas y en clave asistencial. Se trata de un concepto que contribuyó a la despolitización de la participación en torno a reivindicaciones de carácter social (mejoramiento urbano, servicios públicos, salud, educación, etc.).¹⁹ La noción de ciudadanía en documentos y justificaciones de políticas y programas sociales de los 90, aún vigentes, aparece más vinculada a la democracia y al ejercicio jurídico de los derechos y obligaciones que al ejercicio efectivo de los derechos sociales. Es en ese sentido que se inscribe la idea de *contraprestación*, como carga y/o retribución de parte de los beneficiarios de una política social. En el período se buscó organizar al voluntariado como parte de la

19 La participación popular es un fenómeno sujeto a determinantes (históricos, sociales, económicos y políticos) que le dan sustento. Los procesos de participación *social y política* son expresión de su época y, en tal sentido, no se puede analizar el fenómeno de la *participación social* fuera del contexto en que los actores sociales y políticos colectivizan sus intereses y se vuelven protagonistas. Las categorías de *crisis y participación popular* están históricamente emparentadas. (CLEMENTE, 2013; 2016).

economía que debía producir la atención a la pobreza. En los hechos esos procesos que llamamos de participación regulada, en la medida que aumentó la conflictividad social devinieron en redes ampliadas en muchos casos con capacidad de operar en clave reivindicativa.

En conclusión, el neosistencialismo es un enfoque que ensayó sincretismo entre lo más tradicional de la asistencia de urgencia y residual por parte del Estado, la intervención benéfica de tradición eclesial y filantrópica, con estrategias asociadas al pensamiento crítico y la actividad promocional, difícil de cuestionar por quienes venían trabajando con la agenda de la pobreza estructural sin apoyo adicional. Una suerte de síntesis entre lo tradicional y lo alternativo, aunque los propósitos no explícitos hayan sido funcionales al ajuste y la reforma: el trabajo concreto en el territorio, la crisis exponencial que dejó el megaendeudamiento, ya con un Estado cambiado.

A modo de cierre

En este artículo planteamos que las reformas producidas en los 90 habilitaron nuevas prácticas que por un lado pusieron en crisis los postulados tradicionales respecto a la función del Estado, habilitó nuevos actores en los procesos de articulación entre el Estado y la población vulnerable (mediaciones) y dieron una centralidad diferenciada a las estrategias asistenciales, asignándole atributos antes reservados al llamado enfoque promocional.

La composición de un enfoque para llevar adelante las nuevas políticas sociales propuso varias rupturas. Algunas refieren al hecho de problematizar y actuar en torno a problemas que no estaban en la agenda de las políticas tradicionales (cuidado infantil, complementación alimentaria y mejoramiento habitacional, entre otros), así como introducir en los programas sociales enfoques transversales como el de género y medioambiente. Un tercer elemento que en este trabajo entendemos como central es la *comunitarización* de las políticas sociales, tendencia que se implementa en clave con la lógica gerencial y de intervención por proyecto. La sustitución de las políticas de mediano y largo plazo por programas y proyectos necesitaba un ámbito, una localización que le permitiera materializar los atributos

del nuevo enfoque y sus argumentos críticos al universalismo a favor de la pobreza localizada en aglomerados bien delimitados (bolsones de pobreza), no así la dispersa.

Hoy roto el pacto de la meta del pleno empleo y aceptado por los actores (políticos, sociales y sindicales), la ayuda social se expande de modo dominante dentro del sistema de protección social bajo diferentes modalidades, anclajes e intensidades. La consolidación de un campo emergente con foco en una versión *aggiornada* de la tradicional asistencia social supone otro tipo de institucionalidad (gerencial), hiper profesionalizada en los niveles centrales y desprofesionalizada a nivel de la ejecución.

El neosistencialismo será un enfoque que ensayará sincretismo entre la más tradicional asistencia social, como sistema de prácticas y prestaciones derivadas de las fracturas de un mercado de trabajo precarizado, pero altamente integrador; la intervención benéfica de tradición eclesial y/o filantrópica, con estrategias que bajo el paradigma crítico desarrolló por un lado la educación popular y por otro la gerencia social como clave de eficacia de la acción institucional. Una suerte de síntesis ecléctica entre lo tradicional, lo alternativo cuyas indefiniciones y zonas grises resultaron funcionales al ajuste y el cambio de concepción sobre el bienestar y la función estatal en la integración de la sociedad.

El contexto político y económico actual y el “giro a la derecha” que domina el escenario en los países de América Latina que habían experimentado modelos redistributivos, significaron un retroceso en el debate sobre la función de la política social como herramienta de la movilidad social ascendente. Es tarea de los especialistas y profesionales enrolados en la perspectiva redistributiva dar cuenta de los costos sociales que representa la interrupción de procesos orientados a reducir las brechas de la desigualdad.

Referencias

- ALAYÓN, Norberto (2008). **Asistencia y asistencialismo: ¿pobres controlados o erradicación de la pobreza?**. Lumen-Hvmanitas, Lumen,
- AQUÍN, N. y otros (2002). La sociedad civil y la construcción de ciudadanía. Revista **Margen**, n. 25.
- ARIAS, A. (2012). **Pobreza y Modelos de Intervención**. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- BORDIEU, P. (1991). **El sentido práctico**. Madrid: Taurus.
- CARBALLEDA, A. (2000). **Del desorden de los cuerpos al orden de la sociedad**. La Plata, Argentina: Universidad Nacional de La Plata.
- CASTEL, R. (2005). El aumento de la incertidumbre. En: CASTEL, R. **La inseguridad social**. ¿Qué es estar protegido? Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- CASTEL, R. (1995). **La gestión de los riesgos**. De la anti-psiquiatría al post-análisis. Madrid: Anagrama.
- CASTEL, R. (2008). El aumento de la incertidumbre. En: **La inseguridad social**. ¿Qué es estar protegido? Buenos Aires: Manantial.
- CLEMENTE, A. (2007). Participación en las políticas sociales y cuestión social. En: CLEMENTE, A. **Políticas sociales de desarrollo y ciudadanía**. Reflexiones desde el sur latinoamericano. Buenos Aires, Argentina: PNUD/MDS.
- CLEMENTE, A. (2007). Pobreza y desigualdad en la sociedad argentina de cara al bicentenario. En: Cravacuore, D.; Israel, R. **Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile**. Buenos Aires, Argentina: UNQUI.
- CLEMENTE, A. (2011). **Necesidades sociales y programas alimentarios**. Las redes de la pobreza. Buenos Aires, Argentina: Espacio.
- CLEMENTE, A. (2014). La pobreza como categoría de análisis e intervención. En: Clemente, A. **Territorios urbanos y pobreza persistente**. Buenos Aires, Argentina: Espacio.
- CLEMENTE, A.; MAGLIONI, C. (2016). La protección social. Tensiones conceptuales entre seguridad y ayuda social en clave regional. Revista **Estado y Políticas Públicas**, n. 6.
- DANANI, C. (2010). **En programa de Maestría en Intervención Social**. FCSs/UBA. Mimeo.
- GERMANI, G. (1969). **Sociología de la modernización. Estudios teóricos, metodológicos y aplicados a América Latina**. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- GUERRA, P. (2000). Comunitarismo en América Latina. **Arbor**, n. 652.

HABERMAS, J. (1995). **Problemas de legitimación del capitalismo tardío**. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.

JELIN, E. (2010). **Pan y Afectos**. La transformación de las familias. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

KLIKSBERG, B. (2000). Diez falacias sobre los problemas sociales en América Latina. Revista **Venezolana de Gerencia**.

MÜLLER, A. (2002). “Desmantelamiento del Estado de Bienestar en la Argentina”. En: **Cuaderno del CEPED** n. 6. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Económicas/FCE/UBA. Disponible en: <<http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/ceped/publicaciones/cuadernosceped/cuad%206/cuaderno6.pdf>>.

PARSONS, T. (1981). En: Almaraz, J. **La teoría sociológica de Talcott Parsons**. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.