

PILAR ARCIDIÁCONO - CARLA ZIBECCHI  
coordinadoras

## LA TRAMA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Estado, saberes y territorio



PILAR ARCIDIÁCONO  
CLAUDIA DANIEL  
ANA GRONDONA  
MARTÍN HORNES  
MARTÍN JERULLO  
ANA LOGIUDICE  
LUISINA PERELMITER  
ARIEL WILKIS  
CARLA ZIBECCHI

Editorial Biblos  
Derechos Sociales y Políticas Públicas

### RESEÑA DE LIBRO

#### Book Reviews

TÍTULO

**La trama de las políticas sociales.**

***Estado, saberes y territorio***\*

**Pilar Arcidiácono y Carla Zibecchi (Coordinadoras)**

Editorial Biblos, Colección Derechos sociales y políticas públicas, Buenos Aires, 2017.

(1era. Edición, 233 páginas. ISBN 978-987-691-546-5)

Pilar Arcidiácono y Carla Zibecchi (Coordinators), *The plot of social policies.*

*State, knowledge and territory*, Editorial Biblos, Collection of social rights and public policies, Buenos Aires, 2017.

**Por María Ignacia Costa\*\***

**Fecha de Recepción:** 01 de febrero de 2018.

**Fecha de Aceptación:** 01 de abril de 2018.

**Palabras clave:** *Políticas Sociales, Estado, Trabajo.*

**Keywords:** *Social Policies, State, Work.*

\* La autora agradece muy especialmente a Vilma Paura la lectura del texto y sus comentarios.

\*\* Doctoranda en Ciencias Sociales, Magíster en Políticas Sociales y Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora Docente Asistente del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento y Docente de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: mcosta@ungs.edu.ar

La *Trama de las políticas sociales...* es una obra colectiva que reúne la producción de un grupo de colegas procedente de distintas disciplinas vinculadas a las Ciencias Sociales, que comparte la preocupación por las políticas sociales y que –al mismo tiempo– lo hace efectuando distintos recortes y motivado por diversos enfoques o perspectivas de análisis. Su impronta generacional, además, permite reconstruir una época en términos de los problemas y las discusiones que recorren el campo de las políticas sociales.

Una cuestión a destacar es que se trata de una obra accesible y aprovechable por públicos diversos: académicos, estudiantiles, trabajadores que se desempeñan en el ámbito de la gestión pública y la que además es susceptible de ser leída o de ser recorrida teniendo en cuenta más de un camino posible. Yo voy a proponer uno, sesgado claramente por mis propios intereses e interrogantes de investigación, pero –como decía antes– no es el único en el que puede hacerse foco. La lectura de la obra recupera, sin proponérselo, creo yo, el problema del mundo del trabajo y la protección, desde mediados del siglo XX hasta la actualidad, podría decirse que va de las discusiones sobre cómo realizar el diagnóstico del problema del desempleo y validarlo pasando por la discusión sobre los modos de intervención arribando hacia el final de la obra a la discusión sobre la “implementación” o, más precisamente, sobre el trabajo de los burócratas de calle involucrados en dichas intervenciones y la emergencia de nuevas preocupaciones sociales para el campo de la protección. Todas esas discusiones comportan –de una manera u otra– una forma de concebir el trabajo y su falta. Esta no es una cuestión menor en una sociedad en la que la forma mercancía de la fuerza de trabajo “es a un tiempo el principio organizador de la vida social como totalidad (como orden social y como orden político) y también de la vida de los sujetos” (Danani y Hintze, 2011: 14).

Los distintos capítulos, especialmente, los primeros cuatro, reflejan lo que sucede con el trabajo y la protección, más precisamente muestran cómo se gestionó la cuestión del desempleo y las poblaciones desocupadas en diversas coyunturas. Así, Claudia Daniel recupera la cuestión del empleo (o más bien de su falta, el desempleo) como preocupación de una época, los años ’60, y el desafío que esta cuestión inaugura (no por su novedad, sino por su recrudescimiento). En este marco, la autora repone el significado que el estudio del problema del empleo y su cuantificación tuvo en un contexto político institucional de modernización de ciertos espacios burocráticos del Estado y en un escenario internacional que propiciaba la estandarización en términos estadísticos, es decir, la construcción de indicadores estadísticos en condiciones de actuar como lenguaje común del debate en materia social y como principios orientadores de las políticas públicas. La producción de conocimiento sobre el mundo del trabajo y el desarrollo de instrumentos de medición (como fue el caso de la Encuesta de Empleo y Desempleo) era significativa en términos de validación del problema del desempleo, es decir, como instrumento de lectura de la realidad social y recurso de las elites estatales para hacer de esa realidad un objetivo de gobierno. Se trataba de “conocer” para “dominar” y “manipular”.

Daniel subraya la importancia que tuvo el nivel de empleo en el paradigma desarrollista como condición fundamental para elevar el nivel de vida de la población. La intervención estatal en la economía estaba orientada a garantizar el trabajo (acercarse al horizonte del pleno empleo) o a revertir los desequilibrios del mercado de trabajo (superar el subempleo o el empleo parcial). Dicho enfoque macroeconómico, por un lado, estaba reforzado por una visión que se arrastraba de los años ’40 que se apoyaba en la idea de que el trabajo dignifica (elemento constitutivo del ADN

del peronismo y del catolicismo social) y que por ello cualquier forma de intervención en la cuestión social debía garantizar ocupación para todos. Este fue, claramente, un elemento clave en la configuración de la matriz labor céntrica que caracteriza la Argentina. Por el otro lado, se trataba de un enfoque que desplazaba las propuestas de establecimiento de un seguro de desempleo. De esta manera, para aquellos que por razones particulares o involuntarias no pudieran insertarse en el mercado de trabajo sólo quedaba un lugar que habitar: el del “asistido”, sobre lo cual cabe aclarar que, en tiempos de empresas públicas y desempleo friccional, el número de personas en esa condición era muy bajo.

Ana Grondona recupera los debates en torno al seguro de desempleo y resalta el hecho de que el mismo llegó a la Argentina recién en el año 1991, conjuntamente con los “programas de emergencia ocupacional” (Ley 24013/91). Como sabemos, el seguro de desempleo operó de manera restringida (tanto por su alcance como por las limitadas cuantías del ingreso) cubriendo al universo de los trabajadores asalariados formales. Por el contrario, lo que se expandió fueron los esquemas de *workfare* (contraprestación en trabajo o en capacitación a cambio de asistencia) que caracterizaron los programas focalizados del ciclo de hegemonía neoliberal y que suponían una evidente responsabilización individual por la situación de pobreza/desempleo/inactividad y un distanciamiento de la idea de derechos sociales. En ese contexto, el trabajo operó como dispositivo moral, aunque en un sentido diverso al de la matriz labor céntrica asociada al Estado social realmente existente y a los imaginarios del peronismo y del catolicismo social, a los que ya nos referimos anteriormente, en los que la operación moral sobre el trabajo anclaba en la dignidad. Según resalta Grondona, esta matriz en los programas de *workfare* asumió un tono predominantemente punitivo.

Tanto Ana Grondona como Pilar Arcidiácono acuerdan en sus respectivos análisis sobre la Asignación Universal por Hijo (AUH), que, en tanto modo de intervención en la población sin trabajo, se inscribió en esa matriz labor-céntrica al tiempo que la desafió al extender su cobertura a los trabajadores informales y desocupados. En términos de los modos de intervención sobre este segmento de la población, hay acuerdo generalizado en el campo de la política social en que la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo (AUH) marcó un punto de inflexión. Como señala Grondona, imprimió una diferencia respecto de los modos de gestionar las poblaciones sin trabajo de la década de 1990 desmarcándose de la urgencia, la transitoriedad y la contraprestación laboral.

Al mismo tiempo, Ana Logiudice reconoce que la Asignación Universal por Hijo (AUH) significó un destacable proceso de aseguramiento de la asistencia social, pero que dicho proceso no pudo superar por completo el formato de la asistencia social neoliberal, pues “continuó funcionando dentro de los cánones de una estrategia de activación reproduciendo, por la vía de los mínimos biológicos (cuantía limitada de las transferencias e incompatibilidades), la compulsión al trabajo para con la fuerza laboral” (p. 104). Lo mismo sucedió con el Programa Argentina Trabaja que a través de un “cooperativismo forzado”, dirá Logiudice, de un cooperativismo promovido e impulsado por una nueva generación de políticas públicas, dirán Hintze, Deux y Costa (2011), implicó la reedición de las transferencias monetarias sujetas a la realización de una contraprestación laboral, rememorando en ese punto a las políticas de *workfare* antes referidas.

Este horizonte trabajo-céntrico sobre el que se estructuraron históricamente las bases del bienestar también es destacado en el trabajo de Pilar Arcidiácono en el que señala que el propio arreglo institucional y las buro-

cracias que participan de la Asignación Universal por Hijo (AUH) consolidan un trato diferente para quienes perciben prestaciones no contributivas si se lo compara con el que reciben los destinatarios de las asignaciones familiares contributivas, que no reflejan otra cosa que la distinción entre trabajo formal e informal. Dicho trato diferencial se evidencia en: 1) la exigencia de condicionalidades en materia de salud y educación, así como de asistencia a un tipo de establecimiento educativo específico (público estatal), cuyo incumplimiento deriva en la suspensión del beneficio y, 2) en la exclusión del acceso al beneficio por parte de ciertas poblaciones como es el caso de las madres privadas de su libertad que permanecen con sus hijos menores de cuatro años en contexto de encierro y no perciben la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Este proceso de diferenciación se da aún en un contexto en el que la persistencia de la informalidad laboral ha reformado la estructura de riesgos y ha dado lugar a la implementación de políticas como la Asignación Universal por Hijo (AUH) o las moratorias previsionales que reconocen las limitaciones del mercado de trabajo formal. A su vez, estas tensiones y contradicciones que plantea la nueva estructura de riesgos también se reflejan a nivel institucional con la incorporación de la seguridad social no contributiva a la órbita de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), una institución que, como hemos dicho en otros trabajos, estuvo históricamente a cargo de la gestión de prestaciones contributivas, encarnando así un sesgo previsionalista (Costa, Curcio y Grushka, 2014).

Los últimos cuatro capítulos abonan a la cuestión del trabajo y la protección desde otro lugar, colocan la mirada en el nivel micro-social y subjetivo, recuperando otros ámbitos en los que las intervenciones del Estado se ponen en juego: el territorio, la familia, la comunidad.

Así, el capítulo de Luisina Perelmiter nos interna en el trabajo de los burócratas de la calle, esto es la labor que realizan los agentes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en el territorio. Al penetrar en ese universo, indaga sobre los “procesos de trabajo” de estos agentes que comprenden: el momento del desplazamiento del Estado hacia los “necesitados de ayuda”, los distintos dispositivos a través de los cuales se produce esa aproximación y los vínculos que se construyen entre los agentes y los actores del territorio. Según la indagación de la autora, actuar como “el Ministerio” en el territorio involucra una transformación de los agentes que ven amplificadas sus jerarquías y su poder.

Por su parte, Ariel Wilkis y Martín Hornes parten de la idea de que el dinero transferido en calidad de asistencia, promoción y derechos se impuso como una nueva forma de resolver distintas problemáticas asociadas a la pobreza. Desde una mirada de la sociología del dinero, los autores analizan cómo los recursos monetarios transferidos a partir de programas sociales moldean la vida cotidiana de las personas, las jerarquiza moralmente y redefine las relaciones de poder en las familias de sectores populares (las relaciones familiares son alteradas, modificadas o desafiadas). La dimensión moral del dinero es propuesta aquí como una entrada privilegiada para comprender las relaciones de poder. En otras palabras, las personas son medidas, evaluadas y jerarquizadas moralmente a través del tipo de dinero que se les asocia.

Los últimos dos trabajos, de Carla Zibecchi y Martín Ierullo, abordan la cuestión del cuidado, las relaciones de género y la organización del cuidado en el territorio. En mi perspectiva, el análisis reenvía al lector a las tensiones que en nuestras sociedades se producen entre trabajo productivo y reproductivo pero, a la vez, lo insertan en un campo de problemas de gran actualidad: la provisión de cuidado en contextos de pobreza y des-

igualdad (Zibecchi lo hace estudiando las prácticas de las mujeres en el territorio –organizaciones comunitarias– y Ierullo, las particularidades del cuidado de niños, niñas y adolescentes en contextos de pobreza urbana persistente).

Así es que en estos textos nuevamente emerge la cuestión del lugar que ocupa el trabajo (de cuidado) en la organización de la vida y lo hace, además, movilizándolo los cimientos mismos de dicho concepto, en tanto y en cuanto las actividades de cuidado, que responden a nuevas necesidades sociales, luchan por ser reconocidas como “trabajo”. Esta discusión se dirime en un contexto en el que, como plantean Carla Zibecchi y Martín Ierullo, predominan estrategias de familiarización y comunitarización de las prácticas de cuidado y donde persiste la tensión entre “solidaridad social” y “transacciones monetarizadas”.