

**Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional**  
***“Transformaciones sociales, conflictos emergentes y políticas públicas en la***  
***Argentina contemporánea”.***

2 y 3 de octubre de 2014

Facultad de Trabajo Social - Universidad Nacional de La Plata

**GT 14: “Políticas sociales en Argentina contemporánea: rupturas, tensiones y continuidades”.** Coord: Ernesto Zambrini.

**La focalización “progresista”**  
**¿Resabios o continuidad del modelo neoliberal?**

Laura Vecinday, [laurave@adinet.com.uy](mailto:laurave@adinet.com.uy), Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay)

**Introducción**

Estas reflexiones toman la reforma social propuesta en la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) como objeto de análisis. El objetivo es rastrear y analizar el significado y la fundamentación que la “izquierda” en el poder le ha atribuido a las estrategias de focalización en el campo social y que le sirven para argumentar la continuidad de un mecanismo que criticó fuertemente cuando era oposición.

La RAIS se formula a fines del 2007 como un componente del Plan de Equidad y es central para comprender aspectos sustantivos de la reforma social propuesta para atender la problemática de la pobreza y la vulnerabilidad social. De este modo, la RAIS reúne las iniciativas de “combate” a la pobreza y protección de grupos “vulnerables” que están contenidas en el Plan:

- (i) Asignaciones Familiares dirigidas a hogares con niños y adolescentes bajo la línea de pobreza oficial a cambio de contrapartidas en salud y educación.
- (ii) Pensiones a la vejez pobre.
- (iii) Políticas de educación para la infancia y la adolescencia (aumento de la cobertura en educación inicial de los niños pobres, programas de mejora de rendimiento de los niños pobres que cursan estudios primarios y reducción de la deserción y revinculación educativa de los adolescentes pobres).
- (iv) Políticas de empleo promovido dirigidas a trabajadores desempleados miembros de hogares pobres en dos modalidades excluyentes: prestación con contrapartida de trabajo o incentivos a la contratación de desocupados pertenecientes a hogares pobres.

- (v) Política alimentaria dirigida a las poblaciones indigentes. Se establece una prestación monetaria en formato de tarjeta magnética limitando las prestaciones en especies a grupos específicos (riesgo nutricional, enfermos crónicos, otros)
- (vi) Iniciativas en torno a la discapacidad, inclusión social y proyectos productivos.

A estas iniciativas se suma un conjunto de reformas de carácter estructural algunas de las cuales están en curso y que abarcan aspectos del sistema tributario, de salud, de educación, de vivienda, de empleo y de igualdad de oportunidades y derechos.

Un primer apartado de este trabajo está destinado a afirmar la persistencia del modelo neoliberal cuya preocupación contemporánea en el campo social se limita al “combate” a la pobreza. En segundo lugar, se rastrea y analiza la concepción “progresista” de la focalización en tanto reconstrucción semántica de un mecanismo típico atribuido a las políticas sociales de los 90. En el mismo apartado se describe el Índice de Carencias Críticas (ICC) que es la forma instrumental central que toman las estrategias de focalización “progresista”. Finalmente, se establecen algunas consideraciones sobre lo que puede caracterizarse como un limitado “retorno” del Estado.

### **1. Breve explicitación sobre el punto de partida: la persistencia del modelo neoliberal en las preocupaciones por la pobreza**

Existe un importante consenso académico y político que reconoce que en los 90 la intervención del Estado estuvo, más o menos, balizada por los lineamientos del Consenso de Washington. Muchas páginas se escribieron al respecto demostrando y denunciando cómo nuestros gobiernos asumían sin mayor crítica y resistencia aquellos postulados claramente clasificados como “neoliberales”. Aquel consenso jerarquizaba la influencia de los organismos internacionales para comprender las orientaciones socio-políticas y económicas de nuestros países. Recordando aquel consenso llama la atención que en gran parte de los análisis sobre las experiencias actuales de los países del cono sur ni siquiera se mencione a aquellos demonios del pasado reciente. A simple vista, pareciera que tales demonios fueron conjurados por las izquierdas que asumieron los gobiernos de nuestros países con la llegada del siglo XXI.

Al menos en el caso uruguayo, muchas de las voces que habían condenado las políticas de orientación neoliberal por conducir a la destrucción simbólica y material de las capacidades estatales para la ampliación de la ciudadanía, parecen estar tranquilas y satisfechas ante la “derrota” del neoliberalismo. Dichas voces refieren a

una mayor intervención del Estado, a un cambio en las formas de abordar la cuestión social y, a lo sumo, reconocen la persistencia de algunos rasgos del modelo residual que serían objeto de preocupación de la izquierda en el poder. Ya no hay referencias al papel de los organismos internacionales ni tampoco al programa neoliberal.

Estas páginas desentonan con aquella mirada y pretenden identificar elementos que informan la continuidad del proyecto neoliberal. Claro que no se trata del neoliberalismo de los 90: los efectos sociales regresivos expresados en los niveles de pobreza e indigencia alcanzados en América Latina reavivaron el debate sobre la relación entre el Estado, el mercado y la ciudadanía. De este modo, el neoliberalismo se metamorfosea conservando su núcleo institucional, es decir, su propósito de articular al Estado, al mercado y a la ciudadanía equipando al primero para imponer la marca del segundo en la ciudadanía (Wacquant, 2012, p. 509). En ese sentido, afirmar la continuidad del proyecto neoliberal es afirmar la persistencia metamorfoseada de un proyecto político que promueve la reingeniería del Estado -y no su desmantelamiento- articulando cuatro lógicas institucionales: (i) la extensión de los mecanismos característicos del mercado, (ii) la adopción de políticas sociales disciplinadoras despojadas de la lógica del derecho y condicionando la ayuda asistencial al desempeño de empleos precarios y otras condicionalidades, (iii) el desarrollo de políticas penales extensivas y “obscenas” y (iv) el apelo a la responsabilidad individual como retórica motivacional (Wacquant, 2012).

Este es el punto de partida del análisis aquí desarrollado que se detiene en la vigencia del proyecto neoliberal en las formas de tratamiento de la pobreza, en el carácter que asume la focalización “progresista” expresada conceptualmente en la RAIS y otros documentos institucionales y materializada en el ya mencionado ICC. Partimos de la constatación de que la preocupación por la pobreza y sus formas de gestión son un reflejo de las premisas contenidas en la versión moderada del denominado Pos-consenso de Washington permitiendo reconocer allí la génesis y los fundamentos del limitado retorno del Estado en esta fase del proyecto neoliberal.

## **2. Acerca de la focalización “neoliberal” ¿y/o? “progresista”**

Los programas asistenciales son iniciativas focalizadas, por su propia naturaleza, cuando están basados en sistemas de protección social que distinguen el seguro social como herramienta dirigida a reducir los riesgos de la existencia asociados a la condición de trabajador formal y la asistencia como el dispositivo destinado a los “casos sociales”, los “minusválidos” y los “pobres” (Castel, 2003, p. 42). En ese sentido, la preocupación por identificar a los pobres separándolos de los “falsos

pobres” acompaña la historia de la asistencia e impulsa la adopción de formas cada vez más sofisticadas de selección de sus beneficiarios.

La gestión contemporánea de la asistencia se apoya en instrumentos para la focalización cada vez más precisa de las prestaciones, en la construcción de bases documentales y en el registro de información sobre los beneficiarios y los servicios, de forma tal de asegurar su vigilancia y control, y esfuerzos importantes por estandarizar las prácticas profesionales involucradas. Las ciencias sociales han contribuido a este proceso produciendo conocimiento para la clasificación fina y rigurosa de las poblaciones potencialmente beneficiarias. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) es el organismo que ha desarrollado estas competencias institucionales empleando conocimiento experto para la adopción (y construcción) de la tecnología necesaria para el desarrollo de funciones gerenciales en el campo socio-asistencial.

De acuerdo a los fines de estas reflexiones, importa reconocer (i) cómo es recogida la focalización “progresista” en los documentos oficiales para luego superar este plano discursivo y (ii) detenernos en su expresión material: el Índice de Carencias Críticas (ICC).

(i) La focalización “progresista” se pretende distinta a la focalización “neoliberal” argumentando que, a diferencia de aquella, pretende operar como “puente” hacia las políticas universales. Se trataría de un paso previo, necesario para una efectiva universalización del acceso a las prestaciones.

Sin embargo, los pretendidos esfuerzos para articular las políticas sanitarias y educativas con los programas focalizados en la pobreza lejos están del objetivo de universalizar el acceso a estas prestaciones. En realidad, los programas asistenciales, en especial las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM – PE) operan como atenciones paralelas dirigidas a los más pobres (Sposati, 2011, p. 111). Este carácter “paralelo” de las estrategias focalizadas en la pobreza queda también demostrado por la única respuesta ofrecida ante el incumplimiento de las condicionalidades en salud y educación: el retiro de la prestación. De este modo, la retórica de derechos es abandonada en favor de la atribución de responsabilidades individuales.

Sabemos que los PTRC operan sobre la demanda pero si ello no se acompaña de la ampliación de las capacidades estatales para proveer más y mejores servicios públicos queda confirmado, entonces, el carácter paralelo y no la articulación de las iniciativas dirigidas a la pobreza con políticas de corte universal. De este modo, el argumento del puente hacia el sistema de protección social universal se desvanece pues una de sus principales trabas está en la cantidad y la calidad de la oferta sectorial existente.

(ii) El ICC es un *proxy means test* que permite combinar y ponderar distintas características no monetarias de los hogares. Es el instrumento de focalización construido para los PTRC y el MIDES propone su uso para el conjunto de los programas focalizados en pobreza e indigencia.

Las metodologías de selección de beneficiarios según ingresos fueron descartadas por el MIDES argumentando que (i) el ingreso constituye sólo una dimensión de las carencias, (ii) se trata de una variable de fácil manipulación por parte del postulante favorecida por los niveles de informalidad del trabajo y (iii) es una variable sujeta a variaciones cíclicas. Así mismo, se argumenta a favor del ICC pues las variables que lo conforman son de difícil manipulación por parte de los postulantes con lo cual se minimiza la posibilidad de engaño para acceder al beneficio (Amarante et al, 2007).

En el caso de las AFAM – PE, el ICC opera como un segundo filtro focalizador: primero, el postulante debe estar por debajo del umbral de ingresos per cápita definido por el MIDES y el Banco de Previsión Social (BPS) para que luego su situación sea analizada a través del lente del ICC (Mides, 2013)

Las AFAM – PE, que son el principal componente de la RAIS en términos de cobertura y presupuesto, conservan la combinación de criterios de condicionalidad, focalización y transferencia directa que caracterizaron la política de combate a la pobreza de los 90.

“(…) la focalización y las condicionalidades constituyen una díada acoplada a un formato de programas sociales que mantienen características propias de los modelos aplicados desde un enfoque típicamente neoliberal y distanciado del universalismo de bienestar” (Mirza, 2014: 41).

La universalidad está genéticamente vinculada a la concepción de derechos que no es posible identificar en el caso de las AFAM – PE. Por un lado, lo demuestra la propia exigencia de condicionalidades y las sanciones por incumplimiento. Por otro lado, si se reconoce un derecho debería ser posible su exigencia. Sin embargo, la “caja negra” del Índice de Carencias Críticas (ICC) impide que las personas “entiendan cómo se accede al programa” pues su sofisticación opaca “los criterios de elegibilidad” (Sepúlveda, 2013: 25). Al menos en este punto, la experiencia de Argentina con la AUHPS se desmarca del caso uruguayo pues alcanza, y me corrigen si es necesario, con saberse en la situación de desocupado o con ingresos menores al salario mínimo vital y móvil (SMVM) para reconocerse con derecho a la prestación.

Esta opacidad de los criterios de elegibilidad contenidos en el ICC trasciende a la prestaciones ofrecidas por la RAIS pues, como fuera dicho, el MIDES promueve su

adopción para el conjunto de prestaciones sociales focalizadas en la pobreza e indigencia.

## **Conclusiones.**

El Estado neoliberal ha sido siempre un Estado presente que se metamorfosea manteniendo sus atributos esenciales. De este modo, este Estado neoliberal ha desarrollado, además de las funciones clásicas de juez y gendarme, otras funciones con el objetivo de “fomentar condiciones de competitividad sistémica nacional que permita atraer y fijar inversores” (Narbondo, 2012: 307).

Compartimos con Merklen (2013) que

los gobiernos de izquierda de América Latina en estos últimos diez años han estado mucho menos atentos a la universalización de los derechos ya existentes, y han estado mucho más atentos a la creación de nuevos dispositivos de trabajo social y de política social; cuando uno podría decir que si aquello que estaba allí inscripto en la ley se convirtiera en realidad, si se hubiera creado la institucionalidad necesaria como para hacerlo realidad, por ejemplo reducir el trabajo en negro, el impacto social sería considerablemente más importante que el de crear dispositivos de ayuda

La invención de los Ministerios Sociales no es otra cosa que la creación de “nuevos dispositivos de trabajo social y de política social”. Con su creación se consolida la dualización de la protección social: seguridad social contributiva para algunos trabajadores y asistencia o “seguridad social” no contributiva para los segmentos más empobrecidos de la clase trabajadora que son los beneficiarios de la “asistencialización minimalista de las políticas sociales” (Netto, 2012). La retórica de derechos que acompaña a estas iniciativas focalizadas en la pobreza no parece suficiente para afirmar la superación de su carácter residual.

La focalización ha sido y es parte de una perspectiva fiscal conservadora que, sus defensores preferirían adjetivar como “responsable”, que no es propiedad exclusiva de la derecha sino que es posible identificarla en nuestros recientes gobiernos de “izquierda”. Parafraseando a Wacquant (2011) podemos decir de la focalización que “la derecha inventó la fórmula y sus rivales del centro e incluso ‘progresistas’ la refinaron” y ello se explica porque el neoliberalismo recibe, indistintamente, adhesiones de los políticos de derecha y de izquierda.

## **Bibliografía**

AMARANTE, V; BURDÍN, G; VIGORITO, A. Evaluación cuantitativa del impacto del PANES. Primer informe de avance, 2007. Disponible en: <http://www.bvrie.gub.uy/local/File/JAE/2008/iees03j3120808.pdf>.

CASTEL, R. Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo. Conversaciones sobre la construcción del individuo moderno. Rosario: Homo Sapiens, 2003

MERKLEN, D. Conversaciones sobre lo público. Entrevista realizada por la Dra. Claudia Danani. Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social, No. 6, Argentina

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011 – 2012, Noviembre de 2013

MIRZA, C. Las izquierdas en el gobierno. Políticas Sociales en América Latina (IV) Una segunda evaluación; desaciertos, tensiones y contradicciones de las políticas sociales latinoamericanas. Semanario Brecha, 6 de junio de 2014

NARBONDO, P. ¿Estado desarrollista de bienestar o construcción de la izquierda del Estado neoliberal? Los gobiernos del Frente Amplio de Uruguay. En: Thwaites Rey, M. El Estado en América Latina: continuidades y rupturas. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Colección Clacso, 2012.

SEPÚLVEDA, M. El enfoque de derechos en la protección social en América Latina. Montevideo: Comisión Económica para América Latina, CEPAL, 2013

SPOSATI, A. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. Rev. Katálysis vol.14 no.1 Florianópolis Jan./June 2011

WACQUANT, L. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. Caderno CRH, Salvador, Vol. 25, No. 66, 2012.