

Presencias fragmentadas del Estado: políticas sociales en Argentina pos 2019

Aenlle, María Belén

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Centro de Estudios de Gobierno y
Políticas Públicas / Universidad Nacional de Moreno

baenlle@unm.edu.ar

<https://orcid.org/0000-0001-6602-2876>

Fecha de recepción: 23 de marzo de 2024 / Fecha de aprobación: 12 de agosto de 2024

RESUMEN

En este artículo se analiza la presencia estatal a través de políticas sociales y las experiencias y percepciones de los «beneficiarios» sobre esa presencia en la ciudad de Chascomús, provincia de Buenos Aires, en 2022. Se realizó un estudio de caso, a través de fuentes secundarias y de entrevistas se identificaron los programas de los diferentes niveles del Estado que se implementan a nivel local. Dadas las dificultades para reconocer un grupo familiar que acceda a todos los programas, que, de acuerdo con sus situaciones, el Estado le posibilita, se trabajó con una familia «ficticia». Paralelamente, se realizaron diez entrevistas a «beneficiarias» de programas. En el análisis se evidenció la fragmentación de las políticas sociales y que aun las familias que acceden a multiplicidad de programas no tienen garantizada la Canasta Básica Total. Se sostiene que las presencias fragmentadas del Estado no fortalecen el lazo social y constituyen sujetos asistidos.

Palabras clave: Estado / política social / fragmentación / pobreza / presencias estatales

Fragmented presences of the State: social policies in Argentina pos 2019

ABSTRACT

This article analyzes the state presence through social policies and the experiences and perceptions of the «beneficiaries» about that presence in the city of Chascomús, province of Buenos Aires, in 2022. A case study was carried out, through Secondary sources and interviews identified the programs of the different levels of the State that are implemented at the local

Para citar este artículo: Aenlle, María Belén «PRESENCIAS FRAGMENTADAS DEL ESTADO: POLÍTICAS SOCIALES EN ARGENTINA POS 2019», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXXIV, n° 67, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, julio-diciembre, 2024. DOI: <https://doi.org/10.14409/es.2024.67.e0092>

level. Given the difficulties in recognizing a family group that has access to all the programs that, according to their situations, the State makes possible, we worked with a «fictitious» family. At the same time, ten interviews were conducted with «beneficiaries» of the programs. The analysis revealed the fragmentation of social policies and that even families that access a multiplicity of programs are not guaranteed the Total Basic Basket. It is argued that the fragmented presence of the State does not strengthen the social bond and constitute assisted subjects.

Keywords: State / social policy / fragmentation / poverty / state presences

1. Introducción

En la década de 1990, después de la reciente recuperación de la democracia, en Argentina y en varios países de América Latina, prevaleció el neoliberalismo, primando las políticas sociales focalizadas y fragmentadas. A partir del año 2003 se inauguró un período en que los gobiernos de la región rompieron con el consenso de Washington, los indicadores sociales se modificaron con relación a los de la crisis 2000 – 2001 y a la evolución que venían presentando durante la década anterior (Grassi, 2013). En el país la economía y el empleo se recuperaron, el poder adquisitivo y de consumo de sectores empobrecidos aumentó, se buscó concentrar la política social en pocos programas de amplio alcance, disminuyeron notablemente las transferencias condicionadas con contraprestación, se recuperó la seguridad social, se promulgó la nueva ley de educación y se fijaron líneas claras para fortalecer la salud pública (Repetto, 2009; Arias, 2019). «Los planes de combate a la pobreza dejaron de lado las intervenciones minúsculas e insignificantes del pasado reciente para concentrarse en programas de alcance masivo» (Repetto, 2009: 105).

Sin embargo, la precariedad del empleo y del trabajo no registrado continuaron, así la disminución de la pobreza fue lenta, no modificándose tampoco las condiciones estructurales de los lugares de residencia de los sectores empobrecidos (Grassi, 2013). Comenzó a hablarse de «pobreza persistente», definida como una condición de privación generalizada y extendida en el tiempo. En la que la privación económica, se combina críticamente con un conjunto de otras dimensiones del hogar y se compromete el ciclo de reproducción del grupo familiar y/o conviviente. Así, las privaciones tienden a mantenerse en el tiempo y comprometen a más de una generación de un mismo grupo familiar (Clemente y Maglioni, 2016). De 2015 a 2019 se instaló nuevamente en el país un gobierno neoliberal, se agudizó la pobreza y la desigualdad. A fines de 2019, pocos meses antes del comienzo de la pandemia de COVID 19, asumió como presidente el Dr. Alberto Fernández, que en principio dio continuidad a los gobiernos de 2003 a 2015. No obstante, desde 2019, los indicadores de pobreza mostraron porcentajes similares y/o mayores que en el período anterior.

En cada uno de estos períodos gravitan las perspectivas sobre el Estado y las políticas públicas que se hacen hegemónicas. Numerosos autores (Bustelo, 1991, Artana, Borón, Castro, Redrado y Torre, 1999; Oszlak, 2011; Vilas, 2012) han analizado y discutido al Estado en términos de Estado ausente/Estado presente. Al referirse a presencia/ausencia se basan tanto en la magnitud y el entramado de políticas e instituciones como en el tipo de intervenciones en el mercado y en las manifestaciones de la cuestión social. La ausencia suele ser vista como problema, como la renuncia estatal al cumplimiento de determinados roles, dejando a la sociedad civil a disposición del mercado, lo que generaría que sus fuerzas produjeran un deterioro de la equidad y de las condiciones de vida de los sectores empobrecidos (Martínez Robles, 2017). De

modo contrario, la presencia se presenta como lo deseable, un Estado que interviene para alcanzar una menor desigualdad y así una mayor democracia (Martínez Robles, 2017). Esta presencia se concreta en medidas económicas-políticas y en el entramado institucional y de políticas públicas y políticas sociales.

Este trabajo se propone analizar la presencia estatal a través de políticas sociales y las experiencias y percepciones de los «beneficiarios» sobre esa presencia en la ciudad de Chascomús, provincia de Buenos Aires, en 2022. Esta ciudad de mediana escala de la provincia de Buenos Aires no presenta singularidades respecto a otras ciudades del interior de la provincia en lo que se refiere a la política social. Es tomada como caso de estudio por cuestiones de accesibilidad a la información, y porque la autora viene llevando adelante en ella otras investigaciones sobre la temática, lo que permitirá abordar, desde diferentes perspectivas, las políticas sociales que se implementan y profundizar el conocimiento a nivel territorial.

Para cumplir con el objetivo del trabajo se realizó un estudio de caso (Neiman y Quaranta, 2007). A través de fuentes secundarias y de entrevistas a informantes clave del municipio y del Centro de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se identificaron los programas que se implementan en el territorio, programas nacionales, provinciales y locales. Se analizó a qué grupos etarios están dirigidos, y sus compatibilidades e incompatibilidades. En un primer acercamiento al campo se observó que las familias que cumplen con las condiciones para acceder a programas no siempre, por tipos de recursos, acceden a estos; y que suelen presentar dificultades para identificar, o para dar cuenta de los programas que reciben. Cuestiones que complejizan el reconocimiento empírico de un grupo familiar que acceda a todos los programas que le están disponibles desde los diferentes niveles del Estado. A partir de esto, y para poder visibilizar sus posibilidades de convivencia en un mismo grupo familiar, se presenta una familia «ficticia» como herramienta para el estudio de la política social y de las presencias del Estado. Paralelamente, se realizaron diez entrevistas a «beneficiarias» de programas sociales, si bien no hubo inicialmente ningún criterio de género, para hacer una primera aproximación a sus experiencias y percepciones de la presencia del Estado.

Desde el análisis de los datos se pudo observar la fragmentación de las políticas sociales, las dificultades que esto trae a las familias, y que, aunque pudieran acceder a todos los programas disponibles dadas sus situaciones y características, no cubrirían la Canasta Básica Total (CBT), y en algunos casos tampoco la Canasta Básica de Alimentos (CBA). Se sostiene que la fragmentación de la política social se expresa como presencias débiles en las experiencias y percepciones de quienes acceden a programas sociales. Estas presencias no fortalecen el lazo social y constituyen sujetos asistidos.

2. Políticas sociales como presencias del Estado

Las diferencias del Estado en distintos períodos políticos suelen abordarse en términos de Estado ausente/Estado presente. Diversos autores (Bustelo, 1991; Artana, Borón, Castro, Redrado y Torre, 1999; Oszlak, 2011; Vilas, 2012) consideran esta ausencia/presencia con relación a la magnitud y al entramado de políticas e instituciones, como también al tipo de intervenciones del Estado en el mercado y en las manifestaciones de la cuestión social. La ausencia suele ser vista como problema:

«Hace eje en las consecuencias que pueden derivarse de una renuncia estatal al cumplimiento de determinados roles, dejando a la sociedad civil a disposición del mercado, cuyas fuerzas producirían un deterioro de la equidad y de las condiciones de vida de los sectores sociales más vulnerables» (Martínez Robles, 2017: s.p).

De manera contraria, la presencia es identificada como lo deseable, un Estado que interviene para alcanzar una menor desigualdad y así una mayor democracia (Martínez Robles, 2017). O'donnell (1993) aborda las presencias/ausencias en el espacio social tomando en cuenta dos dimensiones. Una, la funcional, refiere a las burocracias racionales y eficaces, y la otra, la dimensión territorial, a la existencia de una legalidad efectiva y homogénea en el territorio. La primera problematiza la manera en la que el Estado interviene, la segunda discute la existencia misma del Estado en función a sus atributos, es decir, a la posibilidad de ejercer el monopolio de la violencia en un territorio con el fin de imponer la ley. En cuanto a esas intervenciones, Bourdieu hace referencia al Estado capitalista como un Estado que pareciera tener dos manos, la izquierda, cada vez más pobre y torpe, que se ocupa de «la cuestión social», de suplir las ineficiencias más intolerables del mercado, sin los medios necesarios para ese fin. Y la derecha (Ministerio de Economía, Banco Central, etc.), con más poder y eficiencia, que se encarga de promover los intereses privados (Bourdieu citado en Lumi, Golbert y Tenti Fanfani, 1992). «La mano izquierda» se focaliza en los «perdedores del modelo», en los que han quedado «excluidos» del mercado, desposeídos de los medios de producir, de las capacidades valoradas o necesarias en su sociedad, de los recursos para producir más allá de su sobrevivencia. Desde esta perspectiva se observa que los gobiernos en los que se fortalece la «mano derecha» suelen ser caracterizados por sus «ausencias» en cuanto a los sectores menos favorecidos. Sin embargo, estas «ausencias» implican también «presencias» de diferentes tipos. La acción de la «mano derecha del Estado» no equivale a ausencia, ni tampoco ausencia con relación a los sectores empobrecidos, ya que su fortalecimiento tiene fuertes repercusiones en las condiciones de vida de este sector social.

Artana, Borón, Castro, Redrado y Torre (1999) entienden que en la década de 1990 en Argentina es válida la idea de un «Estado ausente», en la medida en la que este se retiró durante ese período de sus funciones de regulación económica, de redistribución de la riqueza y de atención de las necesidades sociales. Mientras que, por el contrario, puede pensarse en una presencia estatal que favoreció el beneficio de inversores y

empresarios, desfavoreciendo los sectores empobrecidos. De este modo, lejos de constituir un «Estado ausente», supuso más bien una metamorfosis en su organización, sus funciones, y en el rol frente a la sociedad (Oszlak, 2003). Sus presencias contribuyeron a los sectores históricamente favorecidos. Presencia/ausencia y mano izquierda y derecha se constituyen como dicotomías poco fecundas para el análisis del Estado polifónico (Bohoslavsky y Soprano, 2010). El Estado presenta múltiples manos (Morgan y Orloff, 2014), muchas manos derechas y muchas manos izquierdas, que implican presencias. Haciéndose relevante revisar y poner en cuestión las características de las presencias, y en particular de las presencias a través de la política social.

En Argentina, en las últimas décadas, las políticas sociales han ido asumiendo diferentes connotaciones, presentando la convivencia y las tensiones entre pocos programas de amplio alcance, la focalización y la fragmentación. En este trabajo se plantea que la focalización, con las características que asumió en la década de 1990 y en el «mientras tanto» del período Kirchnerista (Arcidiácono, 2012), parece consolidar y acentuar la fragmentación en el período 2019 – 2023, y así también la necesidad de las personas que viven en situación de pobreza de adoptar estrategias de tipo «cazador». Merklen (2010) asegura que la fragmentación y la focalización no permiten que algo sea «conquistado» de una vez y para siempre. Los «pobres» no pueden organizar sus esfuerzos a partir de la previsión de ciclos más o menos regulares, más bien se encuentran empujados a desarrollar estrategias de tipo «cazador», buscando los recursos que la política social ofrece. Numerosos son los debates con relación a las políticas universales y focalizadas, algunas posiciones las presentan como contrarias y con pocas posibilidades de convivencia. Se suele asociar a las políticas universales con la garantía de derechos y a las focalizadas con la asistencia social clásica. Sin embargo, ambos tipos de políticas pueden ser herramientas para la garantía de derechos, lo que se pone en cuestión es la fragmentación de las políticas focalizadas y las dinámicas que imponen a los sectores empobrecidos.

3. Lo local como espacio donde se efectivizan las políticas

Una forma de alejarse de una categorización demasiado abstracta del Estado es observar las formas concretas en las que realmente se realiza el trabajo de gobernar, por ejemplo, dando cuenta de la actuación de los diferentes niveles del Estado en la ejecución de políticas, revisando múltiples agencias, funcionarios y apreciando la diversidad de políticas (Bohoslavsky y Soprano, 2010; Morgan y Orloff, 2014). También, dejando de mirar al Estado desde las ciudades capitales, lo que permitirá apreciar sus incapacidades, desde lo que no puede hacer y no puede alcanzar (Bohoslavsky y Soprano, 2010). Así, en este trabajo, se analiza el rol micro del Estado (Oszlak, 2003) a través del análisis de las políticas sociales nacionales, provinciales y municipales, que se

implementan en un micro territorio, en una ciudad de mediana escala de la provincia de Buenos Aires.

En lo territorial es donde se hacen efectivas y se materializan las múltiples intervenciones del Estado. Territorios comprendidos en términos espaciales, con sus características específicas, sus reglas internas y sus límites, pero también como espacios habitados donde se desarrollan las relaciones sociales (Arias, 2013), y donde se despliegan las varias manos izquierdas del Estado, que se expresan en acciones y dispositivos de los niveles nacionales, provinciales y municipales con diferentes recursos y continuidades en el tiempo. El despliegue de intervenciones estatales en los territorios no responde necesariamente a una organización institucional homogénea, muchas veces las intervenciones operan como programas superpuestos (Arias, 2013). Así, el territorio se presenta como el espacio donde se encuentran y desencuentran programas nacionales, provinciales, lógicas e intervenciones municipales y de organizaciones sociales. Organizaciones «mediadoras», muchas veces del Estado, pero que imprimen sus propias lógicas a los programas o acciones que desarrollan (Quirós, 2011).

De acuerdo con el objetivo del trabajo, se estableció como recorte territorial el municipio de Chascomús, este cuenta con 42628¹ habitantes. Se identificaron los programas sociales nacionales, provinciales y municipales que se implementan. Estos no fueron cuantificados, ni descriptos², sino explorados con relación a las posibilidades de acceso de una familia que cumpliría con sus requisitos. Dadas las dificultades para identificar una familia que acceda a todos los programas que sus condiciones y características le permitirían, para el análisis propuesto se presenta la familia «ficticia» conformada por una mujer, «Patricia», de 34 años, embarazada, con dos hijas, «Ema» de 2 y «Laura» de 4 años, y dos hijos, «Pedro» de 8 años y «Manuel» de 19 años.

«Patricia» es argentina de nacimiento, jefa de hogar y vive en una vivienda precaria del barrio San Cayetano, uno de los siete barrios de la ciudad analizada considerados como «barrios populares» por el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP)³. No ha finalizado sus estudios secundarios y no ha tenido empleo formal. «Patricia» recibe la Asignación Universal por Embarazo (AUE), y por «Ema» y por «Pedro» la Asignación Universal por Hijo (AUH) (Nacionales). Asimismo, por su embarazo y por la niña de dos años recibe el Complemento de leche Mil Días (Nacional), y recibirá muy

¹ Datos provisorios censo 2022 (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2022).

² Pueden consultarse la guía de programas nacionales 2021 https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/05/gps_del_estado_nacional_2021.pdf y la guía de programas provinciales 2021

³ RENABAP considera como «barrios populares» a aquellos barrios denominados villas, asentamientos y urbanizaciones informales que presentan diferentes grados de precariedad. En el que vivan un mínimo de ocho familias agrupadas o contiguas y que más de la mitad de sus habitantes no cuenten con título de propiedad del suelo ni acceso formal a dos servicios básicos (luz, agua, cloaca). Los otros barrios de la ciudad de Chascomús considerados como «barrios populares» son: La Pampita, la Esmeralda, el Algarrobo, Iporá, Anahí y el Porteño.

pronto dos «kits» para su bebé, uno del programa Qunita (Provincial), y otro del Accionar Infancia (Nacional), por este último también recibirá zapatillas y juguetes para «Ema». «Patricia» cobra el programa Potenciar Trabajo (Nacional) por el que trabaja en una huerta que lleva adelante el movimiento por el que recibe el programa. Accede al beneficio de garrafa por el Plan Hogar (Nacional) y está mejorando su vivienda con el programa Mi Pieza (Nacional). Recientemente, por medio de una Trabajadora Social del área de Desarrollo Social del municipio, solicitó el Servicio de Vaciamiento de Pozos Sépticos (Municipal). Accede a la Tarjeta Alimentar (Nacional), y al programa Más Vida (Provincial), ya que el padre de su hija «Laura», tiene empleo formal, lo que no le permite recibir por ella la Tarjeta Alimentar. Durante la pandemia se enteró que el municipio, a través del programa provincial Un Vaso de Leche por Día (Provincial) entregaba un kilo de leche mensual por hijos de 1 a 6 años, y desde ese momento retira 2kg. del depósito municipal. «Ema» concurre al Jardín Maternal, «Laura» a un Jardín de Infantes, ambos municipales, y «Pedro» a una escuela primaria provincial. Después de la escuela este niño va a un Centro Vespertino (Provincial). «Patricia» por «Laura» y por «Pedro» recibe alimentos del Servicio Alimentario Escolar (Provincial). «Manuel», el mayor, está terminando la escuela con el Plan Fines (Nacional), cobra el Progresar (Nacional), participa del programa Envión (Provincial) y al cumplir los 18 años se sumó al programa Potenciar Inclusión Joven (Nacional)⁴. Es acompañado por los Operadores de Calle (Provincial) y el Servicio Local (Provincial). Asimismo, «Patricia» ha participado de capacitaciones de los programas Creciendo Bien y Lazos Comunitarios para la Buena Crianza (Provinciales). Esta familia, tres días de la semana recibe viandas de un comedor comunitario que también accede a recursos del Estado. Y a veces, por su escasa calidad, dona los productos alimentarios que recibe de la escuela a ese comedor.

Además, cuando algún miembro de la familia tiene un problema de salud se atiende en el Centro Integrador Comunitario (CIC) barrial y/o en el hospital municipal. De igual modo, «Pedro» tuvo que trasladarse a ciudad de La Plata para hacerse estudios y controles, y «Patricia», solicitó al municipio, por un programa existente, los traslados. «Manuel» por su consumo problemático concurre al Centro de Día (Municipal). Y a «Pedro», por su problema de visión, le hicieron anteojos en el Tren Sanitario que estuvo en la ciudad (Nacional). Al ser celíaco, «Patricia» cobra por él el programa de Asistencia Alimentaria al Paciente Celíaco (PAAC) (Provincial). Este grupo familiar hizo sus documentos en un operativo del Registro Nacional de las Personas (RENAPER), frecuentemente «Patricia» debe acercarse a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), lo ha hecho para renovar sus datos y por el cambio de titularidad de la AUH de una de sus hijas. «Patricia» no tiene título de propiedad de su vivienda, la censó en RENABAP, a la espera de que a su barrio acceda a un proceso de integración socio urbano, sin embargo, continúa sin tener ni el comprobante ni la titularidad de la

⁴ Hasta diciembre de 2022 abonó la nación y desde enero 2023 lo abona el municipio.

vivienda que levantó, y en su barrio no se formalizó el tendido de nuevos servicios. Otra dificultad que enfrenta esta familia, y que ahonda aún más esta lógica de «cazadores», es que, para el cobro de los programas de transferencia directa, tanto «Patricia» como «Manuel», tienen varias fechas de cobro diferentes, y no siempre regulares, y en muchas ocasiones con significativos retrasos. Lo que les genera incertidumbres, deben averiguar si otros cobraron, si ellos tuvieron algún problema en particular, etc. Además de mantener actualizados datos y presentaciones, que muchas veces son online. Estas situaciones complejizan su organización con pagos y gastos, lo que suele generar conflictos entre quienes cobraron y quienes no, o demandas y reclamos a las organizaciones mediadoras de los programas o a diferentes áreas municipales: «Hace un montón, un montón que no me pagaban, y después me depositaron de una vez, pero no sé a qué corresponde» (Norma, entrevista personal realizada el 22 de noviembre de 2022). Todos los programas nombrados y otros a los que esta familia «ficticia» no puede acceder por sus características, criterios, compatibilidades están disponibles en los correspondientes niveles del Estado y en los diversos organismos públicos. Sin embargo, esta disponibilidad no significa accesibilidad. Tampoco, acceder a estos programas implica poder cubrir la Canasta Total de Alimentos (CTA). La familia «ficticia» que analizamos, cobrando las prestaciones⁵ de la AUH (\$19590), la AUE (\$7836) Alimentar (\$31500), Complemento de leche Mil Días (\$1229), Mi Hogar (\$620⁶), Más Vida (\$10000), el PAAC (\$2800), los programas Potenciar Trabajo (\$28950), Potenciar Inclusión Joven (\$8500), Progresar (\$7400), la beca Envión (\$6500) logra cubrir el 81,38% de la CBT (\$153505)⁷. Pese a que accede al mayor número posible de programas, depende de recursos inciertos, escasos e inestables, la mayoría no inscriptos en la seguridad social ni en una lógica de cobertura de riesgos. Asimismo, otras familias pueden recibir varios programas y cubrir porcentajes menores de la CBT. Diversas son las situaciones que se presentan en las familias de los sectores empobrecidos: Familias que tienen empleo formal con salarios con los que no logran cubrir la CBA y menos aún la CBT, y por este empleo no pueden acceder a la mayoría de los programas sociales. Familias que a pesar de no contar con empleo formal quedan al margen de la asistencia del Estado. Familias que se ven obligadas a convertirse en «cazadoras», sin otra posibilidad que comportamientos cortoplacistas y «lógicas picarescas» para conseguir lo que necesitan (Filardo y Merklen, 2019). Y dentro de estas últimas algunas que logran acceder a pocos programas sociales y otras a un mayor número, correspondiendo a estos dos subgrupos las mujeres entrevistadas.

⁵ Montos diciembre 2022 identificados en diferentes páginas web gubernamentales. Cabe aclarar el valor del dólar en Argentina para la misma fecha: dólar oficial: \$ 175,25 para la compra y \$ 183,25 para la venta (Banco Nación) y el dólar blue (dólar billete): \$ 342,00 para la compra y \$ 346,00 para la venta).

⁶ Cubre parte del valor de la garrafa, en el mismo mes que el programa entrega este monto el valor de la garrafa es de \$1800.

⁷ Monto CBT para 5 personas (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2022).

Al identificar la diversidad de programas no se busca poner en cuestión las lógicas y estrategias de las familias (Hintze, 2004; Auyero y Servián, 2023), sino por el contrario, las particularidades de las políticas y programas y las dinámicas a las que conducen. Las características de las políticas y sus consecuencias generalmente no son problematizadas, sí se suele colocar la mirada y emitir juicios sobre «los comportamientos de los pobres», sobre «sus carencias», sobre lo «que no pueden», o lo «que no son», sobre su cantidad de hijos, sobre su supuesta falta de «planificación familiar», sobre el «aprovechamiento del Estado» o el «vivir de planes». Sin embargo, la política social, con sus sentidos, lógicas y prácticas moldea directamente las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales, construye de sujetos y modela subjetividades. Contribuye a la construcción de un orden como totalidad económica, política y socio cultural (Danani, 1996 y 2017).

4. Focalización y fragmentación de las políticas sociales

La focalización busca concentrar, a través de la política social, recursos del Estado en grupos empobrecidos, bajo los supuestos de mayor efectividad y equidad. Merklen (2010) entiende la focalización como «la orientación de las políticas sociales hacia los distintos grupos que deben asistirse y sobre los diferentes tipos de problemas asociados a la pobreza. Se asiste entonces a una multiplicación de programas» (Merklen, 2010: 140). Así, la focalización implica fragmentación, dispersión de recursos y esfuerzos en numerosos programas que abordan diferentes aspectos de un problema social, lo que puede resultar en una falta de coordinación y eficiencia en la implementación de políticas sociales. De este modo, bajo la convivencia de políticas universales, masivas, y focalizadas puede darse la fragmentación de programas con lo que esta trae aparejado. En el análisis realizado sobre los programas a los que puede acceder un grupo familiar se hace evidente que en el territorio estudiado coexisten numerosos programas con lógicas diversas de acceso, cobro, contraprestaciones, entre otras. Una misma familia, e incluso una misma persona, puede ser parte de estas lógicas diferentes. Por ejemplo, un ciudadano recibe la AUH como derecho y por transferencia directa de fondos, y para otros programas, como para el Accionar Infancias, que entrega productos para niños y niñas, menores de cinco años, suele tener que exponer sus condiciones de vida, sus «padecimientos» a agentes del Estado y a personas que también reciben programas sociales. Así, en la ciudad analizada, en el caso del Accionar Infancias las encuestas requeridas en una primera instancia del proceso del programa fueron realizadas por «beneficiarios» del Potenciar Trabajo.

«Cuando una mujer recibe una asignación como derecho y de vez en cuando debe ponerse al frente del Estado en condición de víctima [...] es razonable pensar que quede afectada la idea de sí misma y de su relación con el mundo social» (Fassin, 2018: 10).

Tanto para transferencias directas o para recibir productos los «beneficiarios» se vinculan con numerosos agentes del Estado. Las personas que cobran programas de transferencia directa del Estado nacional concurren a las oficinas de ANSES, tienen que realizar trámites bancarios, obtener certificados de salud y de escolaridad (Arcidiácono, 2017). En el caso de algunas políticas focalizadas más estrecha es la interacción con los agentes territoriales. Las entrevistadas hablan fundamentalmente de las dificultades con los agentes municipales, trabajadoras sociales del área de Desarrollo Social. En este contexto los agentes del Estado se convierten en actores relevantes, tanto de las políticas universales como de las focalizadas. Como plantean Bohoslavsky y Soprano (2010), el Estado son las normas que lo configuran y determinan, pero también las personas que en los intercambios cotidianos actualizan y determinan sus prácticas. Profesionales de la mano izquierda (o de las manos izquierdas) del Estado (Aquín, Custo y Zanarbide, 2012), agentes que van a servir como interfaces entre gobernantes y gobernados (Fassin, 2018), agentes de proximidad (Filardo y Merklen, 2019) que también van a manifestar en las interacciones sus propias representaciones de los pobres, de la pobreza y de las desigualdades (Aenlle, 2020).

Como se constata, las prestaciones (deben sumarse los productos, bolsones de alimentos, etc.) obtenidas por medio de los programas no alcanzan para cubrir la CBT y en muchos casos tampoco para cubrir la CBA. Sí, estos programas se constituyen como condiciones necesarias para la subsistencia y reproducción de las familias. Las políticas focalizadas y fragmentadas vigentes profundizan la «inclusión subordinada», una forma de integración social que mantiene las desigualdades y la exclusión, pudiendo perpetuar la pobreza, la discriminación y otras formas de injusticia social (Grassi, 2008). El gobierno de Alberto Fernández presentó algunas continuidades con la década kirchnerista, y conservó las políticas universales creadas en ese período, también conservó políticas focalizadas que tienden a permanecer, incrementarse y fragmentarse. Paralelamente, al aumento de los índices de pobreza, ya altos en el período macrista:

Cuadro 1

Indicador	1er. Semestre 2017	1er. Semestre 2019	1er. Semestre 2022
Pobreza			
Hogar	20,4%	25,4%	27,7%
Personas	28,6%	35,4%	36,5%
Indigencia			

Hogares	4,5%	5,5%	6,8%
Personas	6,2%	7,7%	8,8%

Fuente: Construido en base a datos informes técnicos INDEC (2018 y 2022).

En este contexto, la multiplicación de programas, las reasignaciones superficiales y no permanentes no resuelven ni las causas ni las consecuencias de la pobreza, refuerzan la categoría de «asistido» y hacen que la clase menos favorecida sea estigmatizada socialmente.

«Los programas de asistencia pública ‘están dirigidos’ a los pobres no sólo como blancos de ayuda, sino también de hostilidad [...] Por lo tanto, debe hacer reasignaciones superficiales una y otra vez. El resultado es que la clase menos favorecida queda marcada como inherentemente deficiente e insaciable, como si siempre necesitará más y más. Con el tiempo, puede parecer incluso que se privilegia a dicha clase, por cuanto es objeto de un trato especial y de una generosidad inmerecidos» (Fraser, 1997: 22).

En el análisis de las fuentes secundarias y primarias utilizadas se evidenció que los programas municipales, en mayor medida que los nacionales y provinciales, tienen como objetivo paliar situaciones críticas y estructurales de manera inmediata y transitoria, por cuestiones puntuales de emergencia y/o mientras las familias tramitan los programas de los demás niveles del Estado. Como subraya Villar (1999), los municipios son el espacio privilegiado para la asistencia clásica. No obstante, como se observó, otros programas no municipales también asumen características de este tipo de asistencia y son transitorios. La focalización y la fragmentación facilitan la profundización de esta lógica de las políticas sociales. Las modificaciones de los programas, los anuncios constantes de nuevos programas y de «bajas de beneficiarios» complejizan más aún el escenario de incertidumbre en el que viven las familias que los requieren.

5. Conclusiones

Este trabajo se propuso analizar la presencia estatal a través de políticas sociales y las experiencias y percepciones de los «beneficiarios» sobre esa presencia en la ciudad de Chascomús, provincia de Buenos Aires, en 2022. Para abordar este objetivo se trabajó con fuentes secundarias y se realizaron entrevistas a informantes municipales. Observadas las dificultades para identificar a una familia que acceda a todos los programas que sus condiciones y características le permiten, se reconstruyó la vida cotidiana de una familia «ficticia» en situación de pobreza (de acuerdo con los

programas que podría recibir, teniendo en cuenta la población objetivo que estos definen y las compatibilidades de esos programas). Paralelamente, se realizaron entrevistas a «beneficiarias» de programas sociales para lograr un primer acercamiento a sus experiencias y percepciones sobre la presencia del Estado.

En un contexto en que los índices de pobreza muestran porcentajes similares y/o mayores que en el período 2015 – 2019, se observó la focalización y fragmentación de las políticas sociales, aunque coexistan con políticas masivas. Fragmentación que implica complejidades en el acceso, que suele depender de los recursos con que los grupos familiares cuentan para desplegar estrategias y lograr recibir los beneficios de estos programas. A través del recurso de reconstrucción de la familia «ficticia» se pudo ver que, aunque un grupo familiar reciba los productos y prestaciones de todos programas a los que puede acceder no cubre la CBT, y en algunos casos tampoco la CBA. En el análisis de las entrevistas a «beneficiarias» se pudo observar que la trama de estas políticas, a la que se suman los trámites, la bancarización, las varias fechas de cobro, entre otras, inciden en que quienes son parte de los programas suelen no identificar directamente al Estado como su responsable, ni dar cuenta de todos los programas que reciben. Y que ponen en cuestión la presencia del Estado básicamente por ese no reconocimiento, por el monto de las prestaciones, por las cuestiones estructurales de los barrios, por dificultades para acceder a instituciones o a programas.

También, se pudo observar que cuando organizaciones y movimientos sociales son mediadores pueden no aparecer como espacios de referencia e identidad. Situación que retrae la participación en las tareas y actividades que se les requieren a los destinatarios y que muestra que la pertenencia a esos espacios no parece serles significativas. Por eso se reconocen también las presencias apagadas de los «beneficiarios». La debilidad de las presencias del Estado, y la debilidad de las presencias de quienes reciben los programas, muestran la baja intensidad en el fortalecimiento de lazos sociales que las políticas estarían generando. Se sostiene así, que el gobierno del Dr. Alberto Fernández llevó adelante políticas que hicieron presente al Estado en la vida cotidiana de los ciudadanos, pero que, sin embargo, estas presencias se manifiestan como presencias fragmentadas. Presencias débiles que no transforman condiciones ni situaciones y que tienden a deteriorar ciudadanías, profundizar estigmatizaciones y a despolitizar la pobreza.

Así, desde estos resultados se abren nuevos interrogantes, ¿cómo interactúan y qué significaciones tienen estas presencias fragmentadas en los procesos de desafiliación (ya de mediana data), en el debilitamiento del lazo social y en la construcción de sentidos sobre el «Estado ausente»? ¿Cómo permean y moldean las subjetividades de las personas en situación de pobreza? ¿Qué tipos de sociabilidades y de ciudadanías se construyen en contextos atravesados por la pobreza, la desigualdad y las políticas sociales fragmentadas? ¿Cómo implementar políticas sociales que produzcan

presencias intensas del Estado, presencias que garanticen derechos y que construyan nuevos y diferentes procesos de afiliación?

Referencias bibliográficas

- AENLLE, MARÍA BELÉN (2020). *Representaciones de pobres y pobreza en los agentes de la Política Social argentina*, Buenos Aires, Teseo.
- ARCIDIÁCONO, PILAR (2012). *La Política del “mientras tanto”*, Buenos Aires, Biblos.
- ARCIDIÁCONO, PILAR (2017). Arreglos institucionales y márgenes de acción de las burocracias en la “seguridad social no contributiva”: Un recorrido por la Asignación Universal por Hijo. En: ARCIDIÁCONO, PILAR Y ZIBECCHI, CARLA (coord.) *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*, Buenos Aires, Biblos, pp. 111 – 140.
- ARIAS, ANA (2013). Lo territorial en el territorio de la Argentina. Connotaciones históricas, políticas y culturales de lo social de los territorios. En *Margen*, 71, pp. 1-7.
- ARIAS, ANA (2019). De aditivos a amortiguadores. Cambios en el modelo de intervención asistencial. En *ConCiencia Social*, 2(4), pp. 30-45.
- ARTANA, DANIEL; BORÓN, ATILIO; CASTRO, JORGE; REDRADO, MARTÍN Y TORRE, JUAN CARLOS (1999). Las transformaciones en el Estado en el período 1999-2003. En *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 14, 6, s.p.
- AQUÍN, NORA; CUSTO, ESTER Y ZAMARBIDE, ALICIA (2012). *Los profesionales de la mano izquierda del Estado: Prácticas, representaciones y modos de subjetivación*, Londres, Editorial Académica Española.
- AUYERO, JAVIER y SERVIÁN, SOFÍA (2023). *Cómo hacen los pobres para sobrevivir*. Buenos Aires, SXXI.
- BOHOLOSLSKY, ERNESTO y SOPRANO, GERMAN (2010). Introducción. En BOHOLOSLSKY, ERNESTO y SOPRANO, GERMAN (Ed.) *Un Estado con rostro humano: funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo.
- BUSTELO, EDUARDO (1991). La producción del estado de malestar. Ajuste y política social. En *América Latina Salud Pública de México*, 3, 33, pp. 215-226.
- CLEMENTE, ADRIANA y MAGLIONI, CAROLINA (2016). La protección social: tensiones conceptuales entre seguridad y ayuda social en clave regional. En *Revista de Estado y Políticas Públicas*, 4, 6, pp. 21-37.
- DANANI, CLAUDIA (1996). Algunas posiciones sobre la Política Social como campo de estudio y la noción de población objetivo. En HINTZE, SUSANA (org.) *Política Social. Contribución al debate teórico – metodológico*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, pp. 21 – 38.

- DANANI, CLAUDIA (2017). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En CHIARA, MAGDALENA Y DI VIRGILIO, MERCEDES (orgs.). *Gestión de la política social concepto y herramientas*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 25 – 51.
- FASSIN, DIDIER (2018). *Por una repolitización del mundo. Las vidas descartables como desafío del SXXI*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- FILARDO, VERÓNICA y MERKLEN, DENIS (2019). *Detrás de la línea de la pobreza*, Buenos Aires, Gorla.
- FRASSER, NANCY (1997). *¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época “postsocialista”*, Bogotá, Universidad de los Andes/Siglo del Hombre Editores.
- GRASSI, ESTELA (2008). Los olvidos de la política social: reflexiones acerca de la noción y los objetivos de inclusión social. En PAVCOVICH, PAULA Y TRUCCONE, DAMIÁN (coords.) *Estudios sobre pobreza en Argentina*, Villa María, Editorial Universitaria de Villa María.
- GRASSI, ESTELA (2013). La cuestión social y la cuestión de la pobreza. En *Voces en el Fenix*, 4, pp. 10 – 17.
- HINTZE, SUSANA (2004). Capital social y estrategias de supervivencia. Reflexiones sobre el capital social de los pobres. En DANANI, CLAUDIA (comp.). *Política social y economía social. Debates fundamentales*, Altamira–Fundación OSDE–Universidad Nacional General Sarmiento, pp. 143–166.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (2018). Valorización mensual de la canasta. En *Condiciones de vida*, 3 (59).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (2022). Valorización mensual de la canasta. En *Condiciones de vida*, 6 (16).
- LUMI, SUSANA, GOLBERT, LAURA y TENTI FANFANI, EMILIO (1992). *La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios*, Buenos Aires, Miño y Dávila ed./Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- MARTÍNEZ ROBLES, CLAUDIA A. (2017). El debate sobre la ausencia y presencia del Estado en la política social. Un acercamiento a partir del caso del Plan Ahí (2008–2015). En *Terceras Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo*, Mendoza, 16 de junio.
- MARTÍNEZ, MARCELA (2015). *Cómo vivir juntos. La pregunta de la escuela contemporánea*, Villa María, Editorial Universitaria de Villa María.
- MERKLEN, DENIS (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983–2003)*, Buenos Aires, Gorla.
- MORGAN, KIMBERLY J. y ORLOFF, ANN S. (2014). The Many Hands of the State. En *Buffett Center for International and Comparative Studies Working Paper Series*, 14, pp. 1–36.

- NEIMAN, GUILLERMO y QUARANTA, GERMAN (2007). Los estudios de caso en la investigación sociológica», en Vasilachis, Irene (coord.). En *Estrategias de investigación cualitativa*, Buenos Aires, Gedisa, pp. 213 – 235.
- O'DONNELL, GUILLERMO (1993). Estado, democratización y ciudadanía. En *Nueva Sociedad*, 128, pp. 62–87.
- OSZLAK, OSCAR (2003). El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina. En *Desarrollo Económico*, 168, 42, pp. 519 – 543.
- OSZLAK, OSCAR (2011). El rol del Estado: *micro, meso, macro*. En VI Congreso de Administración Pública, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, 7 de julio.
- QUIRÓS, JULIETA (2011). *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*, Buenos Aires, Antropofagia.
- REPETTO, FABIÁN (2009). La historia reciente de la política social argentina: ¿Es posible la redistribución? En *Servicio Social*, 1, 12, pp. 89–121.
- VASILACHIS, IRENE (2013). *Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales*, Barcelona, Gedisa.
- VILAS, CARLOS (2012). ¿Qué Estado para un desarrollo con equidad? Un comentario desde la teoría política. En *Voces en el Fénix*, 18, 4, pp. 20 – 25.
- VILLAR, ALEJANDRO (1999). Políticas Sociales Municipales; limitaciones y asistencialismo. En *Postdata*, 5, pp. 173–190.