

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Trabajo Hegemónico en la definición de Políticas Sociales ¿Continuidades o rupturas? .

Matilde Ambort.

Cita:

Matilde Ambort (2009). *Trabajo Hegemónico en la definición de Políticas Sociales ¿Continuidades o rupturas?. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/610>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Trabajo Hegemónico en la definición de Políticas Sociales ¿Continuidades o rupturas?

Matilde Ambort.

*Estudiante de grado de la carrera Licenciatura en Sociología
Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales,
Universidad Nacional de Villa María.
mlambort@gmail.com*

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los fundamentos discursivos de uno de los planes sociales estatales actuales, el Plan Nacional de Seguridad Alimenticia (PNSA). El interrogante general que atraviesa tal indagación es delimitar si los fundamentos de las políticas sociales actuales, presentan continuidades o rupturas en relación a los contenidos discursivos hegemónicos del período neoliberal.

A manera de hipótesis se plantea que los fundamentos expuestos en la presentación oficial del PNSA contienen ciertas rupturas con respecto a los contenidos que atravesaban las fundamentaciones de las políticas sociales neoliberales. De esta manera, se observaría un punto de partida crítico ante las concepciones subyacentes en los planes llevados a cabo en las décadas del 80' y 90'. Estas nuevas justificaciones forman parte del trabajo ideológico estatal por definir y difundir una visión de lo que debe ser la política social, y aportan en última instancia a la definición hegemónica de un orden social particular. Tal aseveración parte de la indagación de determinados análisis teóricos sobre la política social de la década del 90', conjuntamente con el análisis de la construcción discursiva del PNSA.

PUNTO DE PARTIDA TEÓRICO

Los fundamentos del PNSA fueron analizados desde un enfoque teórico que observa a la elaboración-justificación de las políticas sociales desde una lógica fundamental que la atraviesa: se trata de componentes del trabajo hegemónico realizado por agentes del Estado Nacional, siendo parte de las acciones destinadas a construir el sentido del mundo social. Así, las políticas estatales son áreas de disputa para crear definiciones sobre el orden social ante la cual diferentes fracciones disputan por la imposición de su visión particular del mundo como la legítima. Específicamente, el sentido que se está planteando y disputando en el caso de la política social analizada es qué es lo que significa “la pobreza”, qué agentes están en condiciones de “necesidad alimenticia”, cuál es el ámbito responsable de dar solución a tal problemática y el alcance de tal responsabilidad-. En líneas generales las políticas sociales se observan como la cristalización de la expresión hegemónica en lo que respecta a la manera en que se interpreta un problema social particular: “la cuestión social”.

La “cuestión social” aparece como una falla estructural del capitalismo (Grassi; 2004), se trata de amplios sectores sociales que no pueden hacer frente de manera autónoma a su reproducción. “Ahora bien, la cuestión social no se presenta como tal (como contradicción y virtualidad de la fractura), sino que en cada época, se particulariza en problemas sociales que son, a la vez, la expresión hegemónica del modo como se interroga, interpreta, resuelve, ordena y canaliza la misma. (...) La disputa por su definición es también por la determinación de las causas, por la atribución de responsabilidades por su formación, por la determinación de ámbitos de competencia en las soluciones y por los alcances de la voluntad política de intervención. En torno a ellos se

discute, se publica, se crean especializaciones y cuerpos burocráticos, que el Estado oficializa.”¹ En este sentido es que se observa a las políticas sociales elaboradas por el Estado como la cristalización de esa expresión hegemónica, de la manera en que se interpreta un problema social, cuál es el fundamento de la intervención pública destinada a subsanar tal cuestión, cuales son los sujetos merecedores de tal intervención. Lo cual no significa que este “sentido”, propuesto formalmente desde el ámbito estatal, sea plenamente aceptado y circule socialmente en diferentes ámbitos y entre agentes institucionales o fracciones políticas, sin disputarse con otros significados sociales sobre la pobreza que se relacionan con intereses diversos.

De acuerdo con el planteo descrito, para lograr observar los contenidos discursivos que son parte de los sentidos para entender la pobreza propuestos desde el Estado Nacional, la naturaleza y alcance de la responsabilidad estatal ante tal problemática, el análisis se realiza desde un plano discursivo, dejando de lado el análisis de la implementación concreta de los planes.

LA POLÍTICA SOCIAL NEOLIBERAL

En la década del 90’ se muestran consecuencias de un proceso económico que se expresa en sociedades marcadas por un aumento creciente de grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad. Se da un proceso de concentración en una zona de “alta vulnerabilidad” (en torno a la línea de pobreza), en donde confluyen pobres estructurales y nuevos pobres, antiguos “miembros” de la clase media (Bustelo; 1998). La cuestión social de los países latinoamericanos se resume en: crecimiento de desigualdad, inseguridad, desintegración y crecimiento de la conflictividad social. Ante las condiciones económicas coyunturales, la política estatal, focaliza los servicios públicos en la extrema pobreza, se privatizan los servicios y se ajusta el sector público. Desde la fundamentación de las políticas sociales, los pobres fueron constituidos como sujetos de la asistencia: como carecientes también de todo derecho, más allá de la caridad pública. De ahí también, que se problematizara la pobreza qua pobreza: como un estado ajeno a relación social alguna. (Grassi; 2004). Vemos así como esta explicación de la problemática de la pobreza con su correspondiente atribución de responsabilidad a los sujetos individuales, con su correspondiente falta de “voluntad” para cambiar sus condiciones de vida, es una explicación característica de los noventa en relación a desde donde se fundamentaba la política social. En este sentido, es que la explicación de la responsabilidad del estado ante tales situaciones, es que éste debía asistir

¹ Grassi, Estela. “Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame”. Espacio Editorial. Buenos Aires; 2004. Pág. 22.

necesidades insatisfechas, por medio de la distribución de bienes y servicios, y por otro lado fomentar el “capital social” y “humano” de estos grupos con el fin de que ellos mismos pudieran superar sus condiciones de privación.

La Asistencia Alimentaria

Particularmente la alimentación como problemática social, aparece en la Argentina en los años 80': "...si las décadas de los 40', de los 50' e incluso de los 60' se caracterizaron por el crecimiento de la economía que fue acompañado por un proceso de incorporación como trabajadores y ciudadanos de importantes masas de población, en el escenario de los 80' predomina la exclusión laboral y social y crece la pobreza urbana. Es en esta década cuando, por primera vez, el Estado argentino tuvo que instrumentar programas nacionales de ayuda alimentaria para un sector creciente de la población, cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer esa necesidad básica."²

Durante el gobierno de Alfonsín se instrumenta el Programa Alimentario Nacional (PAN). El principal objetivo era hacer frente a las situaciones críticas de deficiencia alimentaria de la población de pobreza extrema. El modo de implementación se basaba en la entrega de una caja de alimentos que brindaban el 30% de las calorías mensuales necesarias para un grupo familiar. Los beneficiarios eran seleccionados por agentes del programa. Posteriormente, con el gobierno menemista el PAN es reemplazado por otro plan, el “Bono Solidario”. La concepción de tal programa era diferente al del anterior, la prestación se canalizaba a través de la entrega de bonos que se canjeaban por alimentos y prendas de vestir. La manera de acceder a la ayuda era a través de una declaración jurada de estar en estado de necesidad alimentaria.

Las “cajas pan” fueron en la práctica percibidas como la mera entrega de cajas con alimentos, mostrando un carácter focalizado y asistencialista. Al no brindar a los destinatarios la posibilidad de optar que alimentos obtener, el programa deja entrever una visión de un sujeto carenciado que es pasivo y al que sólo hay que asistir. El bono solidario, tenía un avance en cuanto que por lo menos brindaba la capacidad de elección de qué comprar y dónde, al igual que los sectores que si podían satisfacer sus necesidades vía recursos monetarios corrientes. Pero este efecto se veía contrarrestado por la necesidad de presentar un “certificado de pobreza” para poder acceder al bono, el cual a su vez tenía resistencia de ser recibido en los comercios. Ambos elementos de

² Golbert, L. Et. Al. La asistencia alimentaria: un nuevo problema para los argentinos. Pág.; 44. “La mano izquierda del Estado. La Asistencia según los beneficiarios.” Miño y Dávila editores. Ciepp. Buenos Aires. 1993.

estigmatización. Desde su titulación como “Bono solidario”, subyace una prenoción que atraviesa la creación de estos programas: La visión desde la solidaridad y no desde un marco integral de derechos ciudadanos.³

PNSA: ¿RUPTURAS? ¿CONTENIDOS INNOVADORES?

El PNSA aparece en el año 2003 en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.⁴ Desde su fundamentación plantea que “Todos los programas y planes que estaban destinados a la problemática alimentaria se unificaron en uno sólo que busca: -Brindar asistencia alimentaria a las familias en situación de vulnerabilidad social. -Facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes prestacionales (comedores, centros comunitarios). -Acciones integrales en materia de Educación Alimentaria Nutricional, Cuidado de la Salud y Fortalecimiento de las familias en sus responsabilidades esenciales, involucrando a todos los actores sociales. - Desarrollar acciones específicas dirigidas a grupos focalizados de riesgo.”⁵

Partiendo de estas especificidades del programa es posible comenzar a indagar sobre las nociones subyacentes que atraviesan sus fundamentos. EL PNSA presenta como objetivo general “posibilitar el acceso de la población vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente...” La ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner, plantea en la presentación del plan que “a todos quienes tengan necesidad alimentaría los vamos a asistir, pero no con la bolsita de alimentos, porque eso me parece que es una falta de respeto”. Este enunciado refuerza un punto de partida-discursivo- crítico sobre la mirada sobre la política social de corte meramente asistencialista, la cual plantea un receptor pasivo que “necesita” de la dádiva del Estado^{6 7}.

Por otra parte, en algunos planteamientos, el PNSA aparece como un programa “universal” que se constituye en política de Estado “en materia alimentaria, más allá de la emergencia, porque tiende a elevar la calidad de vida de toda la población y abarca el mejoramiento de la salud y la nutrición en

³ En relación a estos programas puede decirse como generalidad que cuando los distintos gobiernos los llevaron a cabo no lo hicieron en virtud del cumplimiento de una ley, sino de un genérico principio constitucional, como acto solidarios con una población carenciada. De esta manera no garantizan derechos, sino que brindan beneficencia a “beneficiarios”, que no tienen la legitimidad para formular reclamos, enfrentándose con sistemas discrecionales, que generan dependencias. (Golbert; 1993).

⁴ Dentro de la misma órbita se llevan a cabo también el plan “Desarrollo Local y Economía Social” y el “Plan Nacional Familias”.

⁵ Las citas de aquí en adelante corresponden a la Sección del PNSA provista en la página de internet del Ministerio Nacional de Desarrollo Social. www.desarrollosocial.gov.ar. El corpus utilizado incluye las secciones de: “Presentación”, “Problemática Alimentaria”, “Preguntas Frecuentes” y “Normativa”.

⁶ Son ilustrativos los discursos vertidos en la presentación de la página oficial del Ministerio de Desarrollo Social: “la mejor política social es el empleo... la cuestión social principal es el acceso a la ciudadanía... necesitamos personas que se desarrollen, no queremos sujetos pasivos... avanzar más allá de a carencia y urgencias... la gente no quiere bolsones, sino trabajo... dejamos una política de judicialización de la pobreza para ingresar en una que parta de los derechos”.

⁷ A pesar de esta propuesta discursiva, las prestaciones que lleva adelante el plan muestran que la práctica concreta se guía por modos de implementación tales como la entrega de bonos y/o módulos alimenticios. Este aspecto deja evidenciado que es necesario analizar la dimensión diferenciada de las prácticas concretas, siendo el presente un enfoque que sólo observa y analiza las fundamentaciones discursivas.

el mediano y largo plazo.” Pero este planteo “choca” con el resto de la fundamentación ya que siempre se enfatiza que el plan se dirige principalmente a familias en situaciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional.

Los Destinatarios

Uno de los contenidos innovadores del PNSA respecto a las fundamentaciones de los programas de asistencia llevados a cabo durante el neoliberalismo se plantea en la manera de nominar a los destinatarios de los planes. Desde la justificación sobre “a quienes” dirigir las acciones se enfatiza en su carácter de “titulares de derecho”. Se destaca que la argumentación no parte de una visión de mera asistencia, de beneficencia hacia los carenciados, sino que se rescata su condición de ciudadanos los cuales tienen derechos ante los cuales el Estado debe dar garantía. Se trata de un programa focalizado hacia situaciones de “riesgo social”, presentando un enfoque de la política social basada en una noción de ciudadanos con derechos igualitarios que deben ser garantizados y que están institucionalizados legalmente.

Problemática social

Las “situaciones críticas” de los destinatarios, son vistas como una problemática que incluye a la totalidad de la sociedad y no como una problemática particular que proviene de características propias de las personas. Encontramos así, otro contenido innovador el cual extrae a los destinatarios del Plan de una posición simbólica vergonzante, que desde otra óptica culpabiliza al sujeto de su situación de pobreza debido a sus propias falencias, ineptitudes o falta de voluntad.

“Política de Estado”

El abordaje desde los diferentes ministerios y del Consejo Nacional de Coordinación Políticas Sociales⁸ (como ámbito de definición y coordinación de las Políticas Sociales en general) muestran que el planteamiento del plan como “política de Estado” también es un contenido innovador. Esta

⁸ Se encuentra conformado por los Ministerios de Desarrollo Social; Salud; Educación, Ciencia y Tecnología; Economía y Producción; Trabajo Empleo y Seguridad Social; y Planificación Federal de Inversión Pública y Servicios.

política social desde sus fundamentos está arraigada a una ley nacional⁹, lo cual supera la visión filantrópica de la política social, ligada a voluntades particulares, sin carácter vinculante a una ley instituida.

Las modalidades de implementación del Plan marcan lineamientos de ejecución, proveyendo fondos económicos para que las provincias realicen programas que aborden la problemática alimentaria (desde las diferentes dimensiones planteadas, asistencia, educación, salud, autoproducción, etc.) incluyendo a su vez programas concretos como el “Prohuerta” y el “Programa Materno Infantil”. “El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria ha sido creado bajo un sistema de carácter federal, donde el nivel nacional aporta fondos a las provincias que suscribieron los convenios correspondientes. A su vez, las provincias establecen la modalidad de ejecución (centralizada – descentralizada - mixta) según el tipo de prestación a implementar.”

Los indicadores¹⁰ que se toman como criterio para asignar el presupuesto a las provincias, muestran que la población destinataria es la más vulnerable del conjunto social (necesidades alimenticias insatisfechas, personas por debajo de la línea de indigencia, mortalidad infantil). Pero, en la otra modalidad de implementación que no es la federal¹¹, quedan márgenes para la discrecionalidad en la canalización de recursos. En este sentido es que los planes también deben ser indagados bajo el enfoque de las relaciones clientelares que se construyen a su alrededor.

Así, la modalidad de implementación del Plan se fundamenta desde dos grandes perfiles. Por un lado el enfoque de las prácticas que se presentan como “compensatorias”, y por otro lado la visión de ciertos componentes que son parte de lo que llamo contenidos innovadores, los cuales están atravesados por una concepción integral del trabajo social.

El PNSA se sigue enmarcando en lo que se denominan políticas compensatorias, en el sentido de que sin éstas sería imposible la subsistencia de un sistema de mercado capitalista como el vigente,

⁹ LEY 25.724 - ARTICULO 1 - Créase el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía. Dic. 2002.

¹⁰ El indicador utilizado para la asignación del presupuesto a las provincias es: el 55 por ciento por coparticipación federal, el 35 por ciento por la línea de indigencia, y el 10 por ciento por mortalidad infantil.

¹¹ Abordaje Focalizado: Se transfieren recursos y financiamiento a organismos gubernamentales y no gubernamentales para el desarrollo de proyectos destinados a atender situaciones críticas detectadas en grupos particulares

con la cantidad de sectores sociales que quedan marginados¹² del sistema laboral, y/o excluidos de la posibilidad de bienestar, seguridad social, e integración comunitaria, ciudadana y política.

Por otra parte, la “visión integral” se ve respaldada en que parte de las prestaciones del PNSA son realizadas con recursos de los ministerios de Desarrollo social, de Educación y de Salud. “El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria nace a partir de un trabajo articulado entre los Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Educación, y la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Pesca y Alimentos y el de Trabajo”. Esto es parte de los contenidos innovadores, ya que se presenta un abordaje que intenta ser integral en cuanto a sus objetivos, lo cual implica salir de la mera asistencia alimentaria e incluir objetivos y prácticas relacionadas con la educación, el fomento a la autoproducción y a los microemprendimientos.

Entonces desde la fundamentación del programa se plantea superar la práctica meramente asistencialista de otorgar alimentos, haciendo hincapié en una “visión integral” de la persona. La asistencia alimentaria parte de una visión de fortalecimiento de lazos familiares, integra la atención del desarrollo infantil, los proyectos de autoproducción de alimentos, el cuidado de la salud y la educación alimenticia.¹³ Esto a pesar de que en la práctica concreta con la descentralización de recursos a nivel provincial, una de las principales prestaciones del PNSA pasa a ser la entrega de bolsones alimentarios.

Otro componente a destacar es el de la “prevención”. Dentro de éste se enmarca el Plan Materno Infantil, la educación alimentaria nutricional, el impulso a la culminación de la escolaridad básica en las madres y la promoción del desarrollo infantil. De estas acciones propuestas subyace una intencionalidad que excede y complejiza la asistencia alimenticia, incluyendo las dimensiones de la educación, el desarrollo en los niños, y la enseñanza de saberes para el autoabastecimiento alimenticio.

Del componente de “Facilitar la auto producción de alimentos para satisfacer sus necesidades básicas y el autosostenimiento” subyace una visión de un destinatario activo el cual debe “actuar

¹² “Se desarrollan acciones directas de asistencia alimentaria a la población de menores recursos, en particular a familias con niños de hasta 14 años, desnutridos, discapacitados, embarazadas, ancianos sin cobertura social y a las comunidades aborígenes.”

¹³ Ejemplos de esta intencionalidad son el plan “Dar de comer, dar de leer”; la integración con actividades lúdicas y artísticas para el refuerzo de las actividades en comedores, en las cuales se observa una integración de la asistencia alimentaria con otras dimensiones como la educación, el arte, etc.

con auto responsabilidad, auto cuidado y autonomía”. Este lineamiento se relaciona con otros contenidos que parten de una concepción de la “asistencia desde la garantía de derechos”, saliendo de un enfoque que parte de la dádiva.

CONCLUSIÓN

El análisis de los contenidos que atraviesan la fundamentación del PNSA demuestra que, al menos desde la elaboración de dicho plan, están presentes contenidos innovadores en relación al tipo de explicación que sustentaban los planes estatales alimenticios de los 80’ y 90’. La explicación de la tarea estatal de asistencia alimenticia gira en torno a la noción de “ciudadanos de derechos” los cuales se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, ante las cuales el Estado debe garantizar ciertos bienes y servicios. La problemática a abordar es tomada como problemática social y no se la explica como consecuencia de ineptitudes voluntarias de los sujetos para poder superar su condición de privación material. Por otra parte, se complejiza la visión de la asistencia intentando integrar otras dimensiones como la educación, autoproducción, actividades culturales, etc.; rescatando así, la visión de sujetos destinatarios que deben ser activos y someramente receptores. Estos fundamentos sostienen la propuesta discursiva crítica ante las prácticas meramente asistencialistas de entrega de alimentos.

Volviendo al planteo inicial de observar la política social como un ámbito de construcción de sentido que se encuentra en constante disputa, es necesario enfatizar que estos “nuevos contenidos” entran en pugna con marcos significantes disímiles afianzados en agentes de diferentes instancias institucionales, en los beneficiarios y en la “opinión pública” en general.

Así, la aceptación de estos contenidos discursivos “oficiales” es parte de las condiciones de posibilidad necesarias para lograr cumplir con los objetivos de las políticas sociales que teóricamente buscan la disminución de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Si en las prácticas de los agentes encargados de administrar los planes sociales, de los beneficiarios, y de la comunidad en general, no se superan los modos de entender el mundo que reproducen la pobreza y la desigualdad, es difícil que podamos pensar en la superación concreta de las condiciones de privación de amplios sectores sociales.

Bibliografía

- Bobbio, N. “Gramsci y la concepción de la sociedad civil” en Gallino, L. (et al), Gramsci y las Ciencias Sociales, México. Cuadernos de pasado y presente, 1997.
- Bustelo Eduardo, Minujin Alberto (editores). Todas Entrán. Propuesta para sociedades incluyentes. Unicef. Colección Cuadernos de Debate. Santillana. Ed. D´Vinni Ltda. Santa Fe de Bogota. Bogota. Colombia. 1998.
- Grassi Estela. Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame. I y II. Espacio editorial. Buenos Aires. 2004
- Lumi S., Golbert L., Tenti Fanfani E. La mano izquierda del Estado. La Asistencia según los beneficiarios. Miño y Dávila editores. Ciepp. Buenos Aires. 1993. Capitulo III. L asistencia alimentaria: un nuevo problema para los argentinos.
- Lo Vuolo Rubén, Barbeito Alberto. La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador. Mino y Dávila Editores. Ciepp. Bs. As. 1988. Capitulo 2: Las políticas sociales en la Argentina Contemporánea.
- Minujín, A. “Los Noventa”. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo. Editorial Eudeba. Bs. As. Capitulo “¿La gran exclusión? Vulnerabilidad y exclusión en América Latina.
- Portelli, H. Gramsci y el bloque histórico, México, S XXI, 1990.