

LA RECONFIGURACIÓN DEL VÍNCULO ASISTENCIAL EN LA ÚLTIMA DÉCADA

GIRALDEZ, SORAYA;

GÓMEZ, ANA;

MANFRED, INGRID;

CATINI, ALEJANDRA;

ARIAS, ANA

BANFI BEOVIDE, VICTORIA

Introducción

Este artículo tiene como objetivo presentar los avances del proyecto ubacyt - programación 2010-1012 - denominado RECONFIGURACIÓN DEL MODELO DE ASISTENCIA EN ORGANIZACIONES SOCIALES EN LA ETAPA POSTERIOR A LA CRISIS DEL 2001.

Las prácticas asistenciales de las organizaciones populares son expresión a la vez que productoras de distintas realidades territoriales. Operan en la modificación de lo considerado público, modifican las estrategias de subsistencia, producen nuevas formas de relación entre vecinos y, por ende, nuevas formas del ejercicio del poder dentro del territorio. Modifican no sólo el territorio, sino también lo considerado territorial.

Las formas sociales institucionales sobre la pobreza se encuentran siempre interpeladas por los cambios en la situación cuantitativa y cualitativa de la sociedad.

En Argentina, los últimos diez años han sido escenario de profundos cambios en cuanto a indicadores socioeconómicos y laborales y en cuanto al volumen y el sentido de las políticas sociales.

El análisis sobre la política social kirchnerista no puede pasar por alto que, superada la crisis económica, con un crecimiento económico sostenido y una reducción significativa del desempleo, se empezó a vislumbrar un techo respecto de la reactivación del mercado de trabajo y la integración de mano de obra. Un porcentaje de la población (hay discusiones sobre esta cifra) no logró su participación en distribución del ingreso por la vía del trabajo.

Podríamos pensar que, hasta el momento de la implementación de la asignación universal, la política social kirchnerista encontró su límite en el paradigma que sostuvo y que insistía en demostrar que la única vía de integración era el trabajo.

Luego, la cobertura de la asignación universal por hijo, la extensión de las pensiones asistenciales, la jubilación a amas de casa, permitieron una circulación de recursos de la política asistencial que, por ser directamente transferidos a los beneficiarios, sin mediaciones y sin controles sobre su gasto, estarían generando un significado distinto al que podían tener los planes jefes y jefas, el programa familias o las prestaciones alimentarias.

Ante esto nos preguntamos:

¿Cómo se expresan estos cambios en las organizaciones sociales que, durante la década del 90 – y gran parte de la primera década del 2000 organizaron su acción en base a la asistencia social en el territorio? ¿Cómo reconfiguran su acción, una vez que las familias – los sujetos – cuentan con un ingreso independientemente de la organización? ¿Cómo incide esto en organizaciones que se constituyeron como mediadoras entre el recurso alimentario o los planes jefes y sus beneficiarios?

Debido a que el proyecto lleva poco tiempo de desarrollo lo que se presenta se vincula con las principales hipótesis, el encuadre de este vínculo en términos teóricos y los ejes ordenadores del trabajo de campo que se encuentra en desarrollo en el conurbano bonaerense.

La participación de las organizaciones desde una perspectiva neoliberal

La idea de fortalecer las posibilidades de incidencia y participación institucional de los pobres, como parte de una estrategia de lucha contra la pobreza, tuvo una gran influencia en la generación de dispositivos de intervención desde las políticas públicas durante las décadas del 80 y 90, mientras disminuía notablemente el poder de organizaciones típicas como los sindicatos y los partidos políticos.

Durante los años 90 la tarea de las organizaciones sociales en cuestiones asistenciales se multiplicó y se crearon una serie de programas que las incluyeron como un eslabón dentro de la cadena asistencial. Una gran cantidad de organizaciones fueron creadas en el marco de

estos programas. Por un lado, por la necesidad operativa de estos, y por otro, por la consideración de que impulsarlas desde las estrategias de las políticas sociales operaba como una forma de promoción social¹.

En el discurso del Banco Mundial, a medida que se culturalizó el discurso sobre los pobres y se trajeron sus “voces” a los documentos y se propuso su participación en las políticas sociales, se fue apoyando la responsabilidad de la pobreza sobre los sujetos que la padecían.

La definición de pobreza asociada a los ingresos supone que se trata de un atributo de quienes están “inhabilitados” para vender sus activos. Desde este enfoque, la “inhabilitación” era una característica del pobre. Por ende se podía intervenir sobre dicha característica, como forma de mejorar las situaciones de pobreza. La utilización de los conceptos de empoderamiento y de capital social tiene correspondencia con esta definición conceptual de la pobreza y de la participación.

La idea de orientar la acción a los grupos meta antes que financiar sistemas universalistas que atendían a aquellos sectores que podían, vía el mercado, satisfacer sus necesidades, fundamentó la propuesta de focalización que caracterizó la política social de los años 90.

La defensa del rol de la sociedad civil sobre la amenaza de la intervención estatista, así como la justificación de la acción descentralizada por su eficacia y su potencial democratizador, formaron parte del discurso normatizador de los organismos internacionales, asociado a los objetivos de reforma del Estado..

Las ONG, caracterizadas por su potencial incorporación de técnicos y profesionales, fueron las organizaciones privilegiadas para las propuestas de gestión descentralizada, por parte de los organismos.

La participación de la sociedad civil se planteó en los ámbitos de concertación y en los momentos de ejecución de las políticas sociales, mientras que las principales decisiones económicas se “impermeabilizaron” de las demandas políticas locales (Vilas, 1996), en dónde

¹ En este punto, resulta interesante analizar el caso de los “Grupos Comunitarios”, denominados así por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, muchos de los cuales encuentran su origen en la organización de ollas populares, a fines de la década del 80.

el direccionamiento se evidenció poco propenso a la búsqueda de acuerdos y consensos sociales.

Cabe agregar que la “condicionalidad” impuesta a las políticas también incidió sobre la selección de temáticas sociales prioritarias. Las temáticas de género y de medioambiente fueron altamente instaladas en las agendas locales a partir de líneas de financiamiento y otras políticas de incidencia. De igual modo, determinados enfoques y metodologías fueron promovidas por los organismos internacionales y tuvieron gran impacto sobre la administración nacional, que adoptó, entre otras cosas, el modelo basado en la participación de los sujetos para la implementación de políticas sociales en su territorio.

Todas estas cuestiones señaladas no fueron trasladadas sin más a las organizaciones, sino que se reconfiguraron de acuerdo a la experiencia popular.

En este punto cabe señalar que, en el marco de las nuevas necesidades de las poblaciones, la asistencia operó como una variable central para la reconfiguración de las organizaciones, tanto en su dinámica de funcionamiento interno como comunitario.

Esto último cobró importancia en la medida que el crecimiento de la conflictividad se expresaba en términos territoriales, en dónde estas organizaciones tuvieron un lugar decisivo, tanto en el control como en la activación del conflicto.

La reconfiguración de la participación de las organizaciones sociales con posterioridad al 2003

Luego de haber recorrido brevemente la idea de participación que se planteó durante las últimas décadas, cabe preguntarse por la vigencia de este enfoque, teniendo en cuenta que, en esta nueva etapa, se observa una clara intención del refortalecimiento estatal.

Últimamente, el despliegue de políticas con amplia incidencia sobre las condiciones de pobreza, no se han apoyado en la idea de “promoción de la participación” que incidió sobre las políticas de los años 90.

Si tomamos el caso de la asignación universal por hijo, por ejemplo, podemos observar que su gestión depende en gran parte de la administración interna del sistema previsional: No exige la creación de mesas locales, ni consejos comunitarios, ni formalización de formas

asociativas. De hecho, sus beneficiarios no deben participar de talleres ni de instancias de “capacitación”, son simplemente portadores del derecho. Ahora bien, que no exista una mesa de concertación ¿vuelve a estos intentos menos participativos?... no necesariamente. Sin embargo, nos interesa indagar cómo operan en las estructuras organizativas territoriales que han servido de importante soporte al enfoque de la política social en los 90.

Algunos datos generales para encuadrar los cambios en política asistencial:

Planteadas ciertas modificaciones en el escenario de la política social post 2003, es interesante observar que, según los datos brindados por el ministerio de desarrollo social, no se ha reducido la transferencia de recursos tradicionalmente asistenciales y se han incrementado las transferencias monetarias no condicionadas.

Según los datos del Ministerio de Desarrollo Social al 2009:

1.822.472 personas reciben asistencia alimentarias (en su mayoría por medio de tarjeta social y tickets)

813.000 titulares de derecho accedieron a pensiones no contributivas (previo al año 2003 eran 176.000)

1.692.800 beneficiarios de asistencia directa

2.553 promotores territoriales para el cambio social

3.735.734 niños y adolescentes entre plan familias, pensiones no contributivas a madres de más de 7 hijos, pensiones por discapacidad, y población cubierta por el jefes (todo esto previo a la asignación universal)

No hay disminución pero si variación del recurso asistencial

Hasta aquí sostenemos una hipótesis central, acerca de cómo las transferencias directas (ej: asignación via tarjeta bancaria) interpelan a las organizaciones, en cuanto a las formas tradicionales de política asistencial:

Actualmente, no ha disminuido la cantidad de personas que reciben asistencia, pero parece haber cambiado la centralidad que cobra la misma en los territorios

En este punto, cabría plantear la inquietud acerca de la relación entre una supuesta desterritorialización del conflicto y una supuesta pérdida de la centralidad de los territorios con el estado de politicidad de los sectores populares, para lo cual es de relevancia el aporte realizado por Denis Merklen.

Acerca del Plan Ingreso Social con Trabajo, las entrevistas realizadas a organizaciones sociales del conurbano bonaerense, nos permiten deducir que la gestión se apoyó mucho más en los municipios que en las organizaciones sociales.

¿Cambia la población bajo asistencia?

Las entrevistas a organizaciones sociales, realizadas hasta el momento, nos llevan a considerar que si bien se registran cambios en el escenario socioeconómico de los barrios (“... están todos más tranquilos que en otras épocas, tienen para comer, para comprar la ropa necesaria, las zapatillas...” se mantiene la preocupación por problemas como las adicciones, la violencia, la maternidad temprana, los hogares sostenidos por mujeres solas.

En este sentido, lo que aparece en el discurso de las organizaciones entrevistadas, es la importancia de intervenir sobre un conjunto de necesidades sociales no necesariamente asistenciales. Se insiste sobre la demanda mayor acompañamiento técnico desde el Estado, para abordar las problemáticas mencionadas.

Las entrevistadas observan que la Asignación Universal “sirve y de mucho” pero no soluciona problemáticas familiares e institucionales que siguen vigentes (por ejemplo “un niño pierde la leche porque su madre no se levanta temprano”...” los chicos vuelven a la escuela pero las escuelas no saben que hacer con tanta matrícula (...) los chicos de 13 años deben engancharse en 2º grado y terminan en la nocturna, con los adultos (...) los jardines maternos comunitarios no tienen acreditación oficial).

Capacidad colectiva de interpelación al estado: ¿qué y cómo se le pide al Estado?

Conviene considerar que una nueva manera de pensar la participación ciudadana no debería plantearse por fuera de la apuesta a la politización creciente de la sociedad. Politizar el qué y el cómo de la política social es altamente significativo para la redefinición que debemos hacer de nuestros análisis sobre la participación social.

En este sentido, la lectura sobre los canales de participación no debe apoyarse en cuestiones procedimentalistas o formalistas, tal como se ha planteado en el pasado.

El “quienes” deben participar es otro tema de relevancia, ya que, si la forma en que se planteó la participación en clave neoliberal fundamentó la focalización, la participación que buscamos en esta nueva etapa debe abrir los caminos para el debate público. El problema de la pobreza, el problema de la educación, de la salud, son problemas del funcionamiento de la sociedad toda, no de sectores sociales particulares.

El congreso, las distintas formas de las legislaturas locales, los sindicatos, las organizaciones territoriales, son todas instituciones de participación ciudadana. La asociación entre participación ciudadana como participación no política sólo ha contribuido a generar formas vacías, poco duraderas en el tiempo y escasamente convenientes para los involucrados, con excepción de técnicos empleados a tales efectos.

¿Esto quiere decir que tienen dejarse de atender o valorar las organizaciones de usuarios, las organizaciones o comisiones barriales, las mesas de gestión local, etc.? No, muy por el contrario, estos pueden ser instrumentos de gestión que democratizan los accesos y las decisiones. Pero con sólo estas instancias o canales, la posibilidad de la participación buscada será una forma degradada de acción política, en tanto los canales que debemos construir deben incluir el despliegue creativo de la acción política y no sólo la institucionalización de espacios para la gestión de recursos previamente asignados.

Bibliografía:

ARIAS, A. (2004) La Centralidad de las Prácticas Asistenciales en Organizaciones Territoriales. Un estudio de caso en el segundo cordón del conurbano. Tesis de maestría.

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires

MERKLEN, Denis (2005) Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003), Editorial Gorla, Buenos Aires.

VILAS, C. (1996) Sujetos, actores, Movimientos: ¿Dónde quedaron las Clases?. Revista de Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Quilmes) N°4. Buenos Aires

VILAS, C. (1999) Deconstruyendo la ciudadanía: fragmentación social, globalización económica y política de identidades. Revista Estudios Sociales Año IX N°17. Santa Fe.

Argentina

