



Revista Katálysis

ISSN: 1982-0259

Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Curso  
de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal  
de Santa Catarina

Pieruzzini, Rosana; Salera, Maricel; Frank, Judit Evelyn

Intervención social y los giros en la política

Revista Katálysis, vol. 22, núm. 1, 2019, Enero-Abril, pp. 129-141

Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Curso de Graduação  
em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina

DOI: 10.1590/1982-02592019v22n1p129

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179659726011>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEM  
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

**ESPAÇO TEMÁTICO: PROTEÇÃO SOCIAL NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO:  
CONTRARREFORMAS E REGRESSÕES DOS DIREITOS SOCIAIS**

# Intervención social y los giros en la política

**Rosana Pieruzzini<sup>1</sup>**<https://orcid.org/0000-0002-2023-2293>**Maricel Salera<sup>1</sup>**<https://orcid.org/0000-0002-3739-4811>**Judit Evelyn Frank<sup>2</sup>**<https://orcid.org/0000-0002-5252-9155><sup>1</sup> Universidad Nacional de Entre Ríos, Facultad de Trabajo Social, Cátedra Historiografía de la Intervención Social, Paraná, ER, Argentina<sup>2</sup> Universidad Nacional de Entre Ríos, Facultad de Trabajo Social, Paraná, ER, Argentina

## Intervención social y los giros en la política

**Resumen:** Este artículo se basa en las indagaciones realizadas en el marco del proyecto de investigación en torno a la intervención social y su relación con los procesos de territorialidad, desterritorialidad y politicidad en la ciudad de Paraná<sup>1</sup> (Provincia de Entre Ríos, Argentina). Se analiza la intervención social desde una perspectiva historiográfica, tomando documentos e informes cuantitativos publicados por instituciones académicas y otros centros de estudio o estadística. El análisis se propone con un diseño cualitativo, esbozando la operacionalización de los conceptos claves en los datos empíricos que ofrece el caso argentino desde el advenimiento de la democracia hasta el mes de diciembre del año 2017. La presente versión fue revisada y ampliada en función de los conceptos y los acontecimientos políticos y sociales en el transcurrir los nuevos modelos de políticas que se imponen desde 2015 en la mayoría de los países de América Latina, nos ocupan puntualmente las transformaciones en materia de Políticas Sociales que han tenido lugar en Argentina.

**Palabras claves:** Intervención social. Política social. Estado.

## Intervenção social e as transformações na política

**Resumo:** Este artigo baseia-se nas indagações realizadas no âmbito do projeto de pesquisa sobre intervenção social e sua relação com os processos de territorialidade, desterritorialidade e politicidade na cidade de Paraná (Província de Entre Ríos, Argentina). Analisa-se a intervenção social desde uma perspectiva historiográfica, tomando documentos e relatórios quantitativos publicados por instituições acadêmicas e outros centros de estudo ou estatística. A análise é proposta com um desenho qualitativo, traçando a operacionalização dos conceitos-chave nos dados empíricos que oferece o caso argentino desde o retorno da democracia até o mês de dezembro de 2017. A presente versão foi revisada e ampliada em função dos conceitos e acontecimentos políticos e sociais no transcorrer dos novos modelos de políticas que se impuseram desde 2015 na maioria dos países da América Latina, principalmente as mudanças em matéria de políticas sociais que têm tido lugar na Argentina.

**Palavras-chave:** Intervenção social. Política social. Estado.

## Social intervention and the turns in politics

**Abstract:** This article presents the insights of research on the relationship between social intervention and processes of territoriality, deterritoriality, and politicization, conducted in the city of Paraná (Province of Entre Ríos, Argentina). The analysis of social intervention uses a historiographical perspective, based on documents and quantitative reports published by academic institutions and other centers of study and statistics. This article is a qualitative work that describes the operationalization of the key concepts in the empirical data researched, which covered the period of the re-democratization in Argentina, until December 2017. This article is a version of a previous work, revised and extended according to the concepts and the political and social events that have triggered new policy models imposed, since 2015, in most Latin American countries, particularly regarding social policies in Argentina.

**Keywords:** Social intervention. Social policy. State.

Recibido en 27.05.2018. Aprobado en 19.09.2018. Revisado en 11.02.2019.



© El(Los) Autor(es). 2019 **Acceso Abierto** Esta obra está licenciada bajo los términos de la Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>),

que permite copiar, distribuir y reproducir en cualquier medio, así como también adaptar, transformar y crear a partir de este material, desde que para fines no comerciales, y que usted forneza el crédito debido a los autores y a la fuente, insiera un enlace para la Licencia Creative Commons e indique si fueron hechas alteraciones.

## Introducción

En este desarrollo se analiza la categoría intervención social desde una perspectiva historiográfica, que implica vincular esta categoría con otras que forman parte del entramado conceptual y permiten su comprensión. Estas reflexiones están ancladas en las perspectivas teórico-epistemológicas que entienden a lo social como producto de múltiples determinaciones donde el aspecto estructural toma cuerpo; no obstante, la acción de los sujetos se torna central. Por otra parte, se considera a lo social como un todo complejo y abierto, posible de ser conocido desde la problematización constante que pone en tensión categorías teóricas y empiría para construir mediaciones conceptuales (Petrucci et al., 2017b).

Desde esta perspectiva, la intervención social se configura en tanto proceso social como resultado del movimiento tensional entre espacios y formatos organizativos, dónde se disputan intereses materiales y simbólicos que se expresan en politicidades que adquieren características particulares según tiempo y espacio.

Se entiende a la intervención social como el conjunto de mecanismos que una sociedad despliega sobre sí misma (Castel, 1997) y que se elaboran para dar respuesta a las manifestaciones de la cuestión social. En este sentido, cuando el Estado se hace cargo de la conflictividad producto de la cuestión social, la intervención social se configura como políticas sociales, las cuales presentan como intencionalidad última la integración<sup>2</sup> de una sociedad utilizando para ello no sólo aspectos materiales sino, y quizás principalmente, simbólicos (Cazzaniga, Salazar, Salera, & Serrano, 2015).

Brenda Maier y Alfredo Carballeda (2011) sostienen que la intervención social es una forma de construir el lazo social, que se presenta como campo de tensión y disputa entre los diferentes tipos de orden social y que se traduce en modelos que articulan y dan forma a la sociedad. Siguiendo los autores, la intervención configura un complejo articulado de hechos, dispositivos e instituciones que intentan reconstruir ese lazo social, posibilitando que los sujetos se sientan parte de la sociedad.

Otra autora, pone la atención en los mecanismos mediante los cuales se pone en acto, la integración. En palabras de Danani (2004), las políticas sociales hacen sociedad y constituyen aquellas intervenciones sociales del Estado que producen y moldean las condiciones de vida de los diferentes grupos y sectores sociales, con relación a la distribución secundaria del ingreso. Es preciso señalar que ese ser parte presenta un fuerte condimento político. Esto no significa necesariamente estar totalmente integrado en términos reales, sino que la fuerza de lo simbólico actúa sobre los sujetos haciéndolos percibir como parte de<sup>3</sup>.

No obstante, es de acuerdo con los momentos históricos y las modalidades de intervención social que los sectores populares van posicionándose, transformando sus relaciones con el Estado, con otros sectores sociales y en este proceso su propia percepción como sujetos que con relación a la intervención podríamos caracterizar como: titular de derechos o sujetos de asistencia.

Se van generando así nuevas formas de luchas que se despliegan para modificar su lugar en la sociedad, construyendo nuevas politicidades que se inscriben en el marco de cada proceso social. Entendemos a la politicidad como el conjunto de orientaciones e iniciativas que estructuran las acciones que se conforman en la práctica cotidiana de los actores (Calvo, 2003). En este sentido, al estar inscripta en el proceso social, la politicidad se juega en el marco de las condiciones de posibilidad que permiten o construyen las características asociativas, los espacios en los que las organizaciones se desarrollan ganando o perdiendo ciudadanía. Por lo tanto, la categoría politicidad forma parte de ese entramado conceptual desde el cual se debe pensar la intervención social no sólo como la resultante de las acciones de los sectores que hegemonizan decisiones de tipo estructurales (económicas, de poder y de saber/culturales), sino también producto del abanico de acciones que desde los sectores populares o subalternos se generan en parte como derivaciones de la intervención social a través de la política estatal (Petrucci et al., 2017b)

Entender a la intervención social desde este posicionamiento, significa tener en cuenta el marco de los procesos políticos generales, que le otorgan condiciones de posibilidad y perspectiva de sentido. La intervención social, al hacer sociedad, en términos de Danani (2004), es mucho más que un conjunto de acciones técni-

**[...] la intervención social se configura en tanto proceso social como resultado del movimiento tensional entre espacios y formatos organizativos, dónde se disputan intereses materiales y simbólicos que se expresan en politicidades que adquieren características particulares según tiempo y espacio.**

cas: constituye también un entramado complejo de disposiciones que se juegan para ordenar y sostener un determinado orden social. A partir del siglo XX en occidente como producto del advenimiento del capitalismo y particularmente en los albores del Estado Social, es que la intervención social comienza a ser llamada política social. En este sentido, considerando a la intervención como mecanismo de construcción del orden social articulado vía políticas sociales, resultan interesantes los aportes de García Delgado y Peirano (2011) en relación con los modelos de desarrollo, que podemos asociar a esta idea de hacer sociedad. En perspectiva de los autores, se define el modelo de desarrollo como el modo en que se distribuye el producto social en una sociedad, cuya función es garantizar las condiciones de producción de los distintos sectores y su participación en el consumo final de ese producto, configurando las relaciones Estado-Sociedad. Por ello, agregan García Delgado y Peirano (2011) que

entendemos modelo de desarrollo como algo más que solo el crecimiento del PBI [producto bruto interno]. Asociamos la acumulación reguladora al concepto de modelo como el modo en que sistemáticamente se distribuye el producto social en una sociedad de modo tal que se garantice la reproducción de las condiciones de producción en los distintos sectores y el consumo final. Entendemos como modelo de desarrollo también la articulación Estado y Sociedad y su inserción internacional o global. (come se cita en García Delgado, 2016, p. 283)

### **Las políticas sociales en Argentina desde el retorno a la democracia**

Si realizamos un análisis de las políticas sociales implementadas desde el retorno a la democracia en Argentina, podremos encontrar pistas que nos permitan descubrir los tipos de sociedad que se intentó moldear, poniendo la mirada en los modos y vectores de integración social, como así también en las politicidades desarrolladas por los sectores populares, como procesos a través de los cuales se inscriben y recrean los vínculos con el Estado, dando forma así a los procesos sociales que los contienen. Estos lugares de relación se constituyen en espacios de disputas respecto de los sentidos que se le otorga al orden social (D'Amico, 2009) ya sea aceptándolo en forma aparentemente pasiva, o buscando mediante sus prácticas modificar el lugar hegemónicamente asignado de subalternidad.

Massetti (2011) realiza una mirada historiográfica centrada en los tipos de políticas sociales que se desarrollaron en nuestro país. En su texto el autor da cuenta de la intervención del Estado vía política social, haciendo jugar su análisis desde dos criterios clásicos a partir de los cuales se construye la misma: la pretensión de universalidad y la focalización, o dicho en categorías también clásicas, centradas en lo social asistencial (sujetos desde su ubicación en la estructura social: pobres) o lo societal (desde su dimensión política: ciudadanos).

Como toda construcción histórica la noción de universalidad en términos de políticas sociales tiene su anclaje en determinado tiempo y lugar. En efecto su implementación más pura ha sido en los países escandinavos en los tiempos de constitución del Estado de Bienestar. Ellas implican respuestas irrestrictas a las diversas manifestaciones de la cuestión social, sin construir un grupo destinatario con características específicas o portantes de carencias. No hay población objetivo, sino que es el ciudadano, en tanto sujeto político, el destinatario de bienes y servicios provistos y administrados por el Estado, como actor que distribuye y compensa la riqueza socialmente creada. Es relevante señalar que las políticas sociales universales tienden a prevenir situaciones de privación: son proactivas, en tanto actúan desde la distribución secundaria del ingreso. Los diferentes países que fueron constituyendo sus sociedades salariales en las décadas del 1940, 1950 y 1960 fueron tomando y llevando adelante estas políticas de acuerdo con sus condiciones particulares.

En tanto la focalización, es una forma reactiva de política social que actúa sobre grupos poblacionales específicos, portantes de alguna necesidad que se define imperioso atender y que desde esta condición es construida como población de riesgo (Massetti, 2011). Es decir, son reactivas en tanto la situación problemática ya se instaló y necesita un abordaje diferenciado para evitar su profundización. En esta línea argumentativa, encontramos que Soldano y Andrenacci (2005), señalan la multiplicación de las intervenciones a través de diferentes programas sociales que formaron parte de una

red mínima de intervención sobre los grupos de mayor riesgo en correspondencia a la nueva estructura socioeconómica, lo que iniciaba un proceso de integración tutelada de los sujetos y grupos de riesgo, en concordancia a un mercado de trabajo desmantelado y desarticulado. (p. 40)

Respecto al caso argentino, Massetti (2011) organiza el análisis de la política pública asistencial en tres momentos, observando los procesos de cambio en las organizaciones sociopolíticas como actores que forman

parte de la institucionalidad pública y la relación de éstas con el Estado, configurando las modalidades de intervención a través de políticas sociales. Es decir, en esta relación Estado-Sociedad, la intervención social es la resultante no sólo de las definiciones de las agencias estatales con un actor social pasivo y receptivo, sino que en la gestión de lo social se produce una interpenetración entre la acción de estas agencias, con el entramado de modelos organizativos resultantes del tipo de politicidad popular.

Un primer momento (1983-2002) es caracterizado por Massetti (2011) a partir de la forma regresiva en la cual el Estado se vincula con los sujetos y sus espacios organizacionales clásicos de la sociedad salarial (sindicatos y partidos políticos), de acuerdo con criterios económicos y del riesgo social. Regresiva en tanto la pretensión política de desaparición definitiva del Estado de Bienestar<sup>4</sup> que se instala notoriamente a partir de 1990.

Sobre fines de la década del 1980 en adelante y frente a la caída del empleo y la inestabilidad laboral, los antiguos espacios de sociabilización política y por lo tanto, de relación con el Estado se desdibujan, adquiriendo el barrio, el territorio, un lugar de centralidad. Este proceso de reafiliación, en categorías de Castel (1997), fue un largo transcurso que implicó aprendizajes, no sólo en relación con la organización al interior del mundo popular, sino fundamentalmente en relación con el Estado (Petrucci et al., 2017a).

La crisis de este modelo se traduce en un impacto que modifica la intervención social: aparece la mirada fragmentada en esferas de lo social (Mercado, Estado y Sociedad), hay un corrimiento de las politicidades clásicas vinculadas a este modelo social que modifica profundamente el mundo popular, no sólo en relación con los modos de integración social sino fundamentalmente en los espacios organizativos a partir de los cuales organizaban sus demandas, en términos de prácticas políticas.

Este giro inicial se produce a partir de la primera política focalizada que se implementa en Argentina, como respuesta a sectores poblacionales empobrecidos producto de las políticas económicas de la dictadura militar. La misma tuvo lugar durante la presidencia de Alfonsín con el Programa Alimentario Nacional (PAN)<sup>5</sup>, dirigido a un grupo focal definido, constituido por aquellas familias que demandaban desde lo social asistencial, la intervención del Estado para lograr compensaciones, implementándose en forma articulada con las organizaciones existentes en el territorio, sin distinguir su carácter estatal o societal. Surge como consecuencia de la imposibilidad del Estado para otorgar respuestas en términos de protección social universal asociada a la figura del trabajador. Constituyó el inicio de una modalidad diferente de política social, estructurada a partir de programas de tipo focalizados, los cuales se implementaron a través de las organizaciones e instituciones de base territorial. En esta línea de análisis, Petrucci, Salazar, Franco, Pieruzzini y Villagra (2012) afirman que

estas aproximaciones consolidan la interpretación respecto de la intervención social de los años '80 en un sentido: el Estado no va hacia el barrio, sino que el barrio a través de sus organizaciones de base territorial estructura su demanda hacia el mismo y va sacando poco a poco "su tajada" de una torta que parece no es intención repartir. Sólo a partir de las primeras organizaciones comunitarias, fundamentalmente la "comisión vecinal", y la participación de diferentes grupos y sectores barriales, es que logran ser tenidos en cuenta en las modalidades de asistencia que se desarrollarán. (p. 28)

Como se señala es en la década de 1990 y como consecuencia de la crisis hiper-inflacionaria a nivel nacional y el Consenso de Washington como marco internacional, cuando se produce la consolidación de las políticas focalizadas como forma de atender lo social asistencial. Existe abundante material teórico en relación a este proceso y no es objeto de este artículo su profundización, pero es necesario detenernos en su análisis ya que a partir de esta estrategia – que reconfigura las relaciones Estado-Sociedad – se produce un efecto no buscado por las políticas focalizadas: el crecimiento en un primer momento de numerosas instituciones que se ocuparon de lo social asistencial y en un segundo momento su consolidación, adquiriendo algunas de ellas formas organizacionales estructuradas y actuando algunas de ellas como verdaderos estados a escala barrial (Vommaro, 2006), lo que configuró nuevas politicidades (Calvo, 2003).

Por lo tanto, cuando hablamos de intervención social la entendemos como resultante de la articulación de la organización del mundo popular en tanto sujeto no sólo de asistencia, sino sujeto político, que construye la politicidad de los sectores populares en su relación con las políticas sociales. Es preciso profundizar la mirada a partir de categorías teóricas que nos permitan comprender estos procesos. Natalucci y Pagliarone (2013) al analizar los conceptos de lo social y lo político y su relación con los movimientos sociales, nos aportan elementos en este sentido. Las autoras postulan una articulación entre ambos espacios, reconociendo tanto la dimensión del conflicto y el antagonismo como lo consensual, lo que promueve la instauración de instituciones. Aportan el concepto de institucionalización como mediación entre la sociedad civil y el régimen político, ubicando a lo político como constitutivo del espacio social y estableciendo a su vez una ruptura con la noción que lo restringe al espacio estatal.

En este sentido, es durante la etapa del modelo neoliberal – considerado no sólo como un programa económico, sino como un modelo de desarrollo – que se niega el carácter político de las prácticas y procesos de los sectores populares y sus nuevas experiencias organizativas, profundizando la autonomización de lo social y lo político, con el objetivo de lograr su despolitización. Así,

la tecnología neoliberal de gobierno consistió en una racionalización y dinamización de sus formas de intervención con el propósito de regular a ese nuevo sujeto de gobierno, ya no el ciudadano o el trabajador, sino ese complejo espacio de magnitudes en circulación que llamamos sociedad civil. (Pérez, 2011, pp. 13-14 como se cita en Natalucci & Pagliarone, 2013, pp. 84-85)

Continúan Natalucci y Pagliarone (2013): “bajo el mandato de gestionar servicios sociales se promovió una lógica orientada al ‘tercer sector’, cuyas principales premisas fueron la auto gestión y la auto organización” (p. 85).

Por lo tanto, las políticas sociales en su fase neoliberal tuvieron como objetivo atender lo social como esfera diferenciada desde lo asistencial y ubicar a las organizaciones populares por fuera de lo político, replegándolas al Tercer Sector<sup>6</sup> ancladas en lo sectorial, comprendiendo esto a los límites precisos de su territorio o a un aspecto restringido de las manifestaciones de la cuestión social (necesidades de alimentación, de vivienda, de vestimenta, de salud, educación etc.).

### **Las políticas sociales del modelo productivo-inclusivo**

Un segundo giro, parafraseando a Massetti (2011), de las políticas sociales se produce a partir de la masificación de estos programas focalizados, ubicados entre los años 2003-2007, con la aparición de un modo de relación Estado-Sociedad que intentaba modificar los roles asignados durante el neoliberalismo.

En Argentina, la crisis de este modelo neoliberal, que se expresó con los sucesos de diciembre de 2001, interpela a la dirigencia política y al establishment, producto de la amenaza cierta e inminente de la fractura del contrato social y de la legitimidad del Estado en cuanto a su capacidad autoritativa<sup>7</sup>.

Esto obliga a repensar el rol del Estado en tanto ordenador social, mediante una nueva mirada de las políticas sociales, como estructura de poder, unidad de sentido, propósito, acción y conducción. Unidad de sentido, en tanto la gestión de estas políticas sociales que necesariamente dialogan con la intervención social<sup>8</sup>, dando cuenta de la capacidad de respuesta a las problemáticas sociales en su inmediatez, pero recuperando en este período su fuerte densidad en términos históricos, produciendo una estrategia hacia el futuro en pos de modificar la institucionalidad social heredada del neoliberalismo.

El proceso vivido en nuestro país en los últimos años se inscribe en la perspectiva productiva-inclusiva predominando el Estado como guía e impulsor del mercado, estimulador de la demanda interna, el consumo y la producción industrial. La acumulación se vincula a la problemática de la inclusión, a través de la configuración de un relato que la legitima y de una recuperación del control del propio destino por los Estados nacionales.

Es el cambio de un modelo de financiarización de la economía con constante endeudamiento y condicionamientos externos, y apertura irrestricta, hacia otro modelo, basado en el desendeudamiento, la acumulación de reservas, la fijación de retenciones, el mantenimiento del equilibrio macroeconómico y la potenciación del mercado interno con el gasto público para alentar la inversión. (García Delgado, 2016, p. 284)

Es justamente en este modelo donde se busca que las políticas sociales trasciendan la inmediatez de las respuestas a las necesidades más acuciantes inyectando, mediante la transferencia de ingresos, dinero en el mercado interno que potencie también la producción local y regional. Necesario, es decir, que este modelo presenta más pretensiones que rupturas con muchas limitaciones de las cuales varias hablan de los sucesos acaecidos a fines del año 2015<sup>9</sup> (Petrucci et al., 2017b).

Es en este sentido, que las políticas sociales comenzaron a plantearse como objetivo el “potenciar las ‘nuevas formas de producción para la reproducción’, desarrolladas como ‘respuestas reactivas’ de los ciudadanos frente al proceso de reestructuración económico (Hintze, 2003: 34)” (Massetti, 2011, p. 17). Encontramos en su diseño e intencionalidad como soporte conceptual la categoría capital social<sup>10</sup>, reconociendo por ende la capacidad de agencia de los sectores populares, interpelándolos y vinculándolos desde una politicidad diferenciada, que el Estado reconoce y promueve con organizaciones que desarrollan acciones donde lo social y lo político no se piensan como categorías diferenciadas. Los referentes de las organizaciones populares se convierten

en actores políticos, dialogando con el Estado desde un nuevo estatuto reconocido. Desde el diseño de la política social se observa esta masificación en los programas Economía Social, Manos a la Obra y Familias<sup>11</sup>, que abordando problemáticas específicas se dirigen a un grupo poblacional determinado y alcanzan una gran magnitud en el número de personas atendidas<sup>12</sup>. En términos de análisis, esta masificación de la política focalizada en sectores cada vez más amplios, con un universo donde el criterio de selección se define desde la no posesión de ingresos en el mercado formal de trabajo, transforma la idea de focalización en el sentido que originalmente la conocemos.

Es un acuerdo en las ciencias sociales que toda política focal asistencial, cumple con el objetivo de dar respuesta a una demanda para evitar posibles situaciones de conflicto, abordando escenarios que se consideran de riesgo. Este riesgo definido en relación a la propia supervivencia de los sectores pobres también tiende a evitar, mediante la transferencia de recursos mínimos a una población, posibles alteraciones al orden social.

Otro elemento que define a una política focal es que la misma se redimensiona en aquellos momentos de fuerte crisis económica y social, cuando los resortes de incorporación y participación en la vida económica mediante el trabajo asalariado dejan de ser el principal vector de integración. Dicho de otra forma, la transferencia de ingresos vía políticas focalizadas a los sectores vulnerables es considerada una forma transitoria de intervención desde el Estado, ya que se sigue considerado al mercado como el instrumento natural de regulación de la vida social y de construcción de autonomía.

Sin embargo, en el diseño e intencionalidad de la intervención social mediante políticas sociales del modelo productivo-inclusivo, se observa un intento de salir del esquema clásico de focalización, a partir de la masificación de las políticas, mediante una relación establecida con los sujetos, no en términos de población de riesgo sino más vinculado a la categoría ciudadanía, constituyendo un proceso complejo y contradictorio, con limitaciones que no permitieron modificar estructuralmente la intervención social.

### **Resignificando las categorías y las políticas sociales**

Es a partir del año 2003 que se produce una recuperación de los indicadores en materia económica, con crecimiento del empleo (si bien este no adquirió la forma de trabajo formal asalariado en su totalidad), con una baja en los índices de pobreza e indigencia, y un aumento en la participación de los sectores populares en el reparto del PBI. Este ciclo de crecimiento, paralelamente se vio acompañado por un aumento de los gastos en Programas Asistenciales Focalizados, contradiciendo la naturaleza de la intervención estatal vía focalización. Esta situación podría estar hablando tanto de la larga duración de los períodos de recesión o de transformaciones profundas de la infraestructura económica producto de una nueva fase de acumulación capitalista.

Lijterman (2016) señala que en este período la polisemia de la categoría vulnerabilidad reunió a un conjunto difuso de población, delimitado de múltiples formas: la falta de aseguramiento, la inempleabilidad, el escaso capital social y cultural, los ingresos por debajo del mínimo. Las prestaciones conjugaron fundamentos diversos: la protección de la familia y en particular de los niños (Plan Familias por la Inclusión Social [PF]); la protección a grupos o situaciones específicas, como la vejez sin cobertura o las discapacidades (pensiones no contributivas); y la promoción de la cultura del trabajo mediante el trabajo asistido (Programa Manos a la Obra [PMO]). Entre ellas, las políticas de integración social y productiva y las de previsión, apelaron a la condición de trabajador de esa población vulnerable (Lijterman, 2016). Diversos autores han investigado en este sentido (Cazzaniga, 2013; Massetti, 2011; Vommaro, 2006), ya que los instrumentos de transferencia de ingreso del Estado hacia la población no asalariada son permanentes, cumpliendo así una de las formas y condiciones de las políticas universales.

Como otro indicador importante se encuentra el dato de que, en la mayoría de los programas de este período, desaparece la condición de contraprestación. Es decir, ya no se estructura la política social como un beneficio que debe ser devuelto con trabajo en alguna organización territorial. De este modo, los criterios de merecimiento comienzan a correrse como forma de evaluación de beneficiarios, incorporando acreditaciones que tienen más que ver con el acceso a determinadas actividades vinculadas al ejercicio de derechos (certificación de acceso a la escolaridad obligatoria y control de salud en el caso del PF, o cursos de capacitación organizados por el Estado a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para el Programa Seguro<sup>13</sup>).

### **Un cambio en el paradigma: el Estado como actor central en el abordaje de la cuestión social**

Un tercer giro, siguiendo el esquema analítico de Massetti (2011), se dio a partir de la implementación del Programa Asignación Universal por Hijo (AUH), ordenado por decreto<sup>14</sup> del Poder Ejecutivo en el año 2009, incorporándose posteriormente a la ley de salario familiar a los hijos de los trabajadores no formales. Este cambio en la lógica se institucionaliza al depender su implementación del Ministerio de Trabajo, Empleo y

Seguridad Social, reconociendo la dimensión política de los sujetos desde su lugar de ciudadano, y la dimensión económica de trabajador. Estas características expresan un paso significativo en tanto supone un mismo estatuto para los hijos de trabajadores asalariados como de los trabajadores informales lo que permite efectivizar los derechos de la infancia.

Este tercer giro, además, amplió la cobertura de los sujetos a los que el estado transfiere recursos económicos vía diferentes programas. En los numerosos estudios sobre el tema, existen posicionamientos teóricos distintos vinculados a la naturaleza política asignada desde el Estado a los ciudadanos; sin embargo, todos coinciden que la categoría focalización tal cual fue pensada en los 1990, deja de ser el eje central para la intervención social. En esta línea, Massetti (2011) señala que la masificación de la política focalizada que abarca a mayores porciones de la población, estipulando criterios de selección más laxos, como la no participación en el mercado formal de trabajo preguntándose si este nuevo escenario no estaría dando cuenta de una nueva forma de universalizar. Marca en este sentido que la política social ha significado

una ampliación del sistema de protección social en cuatro direcciones: sectores sin acceso al empleo o de empleo no registrado, familias vulnerables o de personas mayores sin ingresos. La dimensión de la ampliación implica una mayor llegada a personas vulnerabilizadas por las transformaciones neoliberales. Es cierto que parte del nuevo conjunto de instrumentos son transitorios. Pero algunos de ellos son permanentes, y cumplen todas las formas de políticas universales. (Massetti, 2011, p. 26)

La reconfiguración de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)<sup>15</sup> como herramienta de redistribución, significó no sólo una herramienta de política pública vinculada a la Seguridad Social, sino como instrumento central en el proceso de redistribución económica llevando adelante programas y políticas públicas como el Programa de Inclusión Previsional, la reforma general del sistema previsional y la AUH. Tomando como categoría analítica los vectores de integración que desarrolla Andrenacci (2002), este giro en la política significó una equiparación en términos políticos, universalizando el derecho a la Seguridad Social a través de jubilaciones, trascendiendo la clasificación que diferencia al trabajador en aportante y no aportante al sistema.

Esto, según lo describen sintéticamente Deglantoni y Kodric (2016), comienza con la ampliación de la cobertura del Sistema de Seguridad Social, con el instrumento de las moratorias previsionales en el año 2004, que fueron formuladas en referencia a problemáticas del mundo del trabajo, como el desempleo y la informalidad laboral (Madera, 2012).

Siguiendo a los autores (Deglantoni y Kodric, 2016), en 2008 se sancionó la Ley de Movilidad Jubilatoria (Ley 26.417, 2008), que dispuso que los haberes deben ajustarse cada seis meses. Este se basa en un índice que comprende dos variables: la variación nominal general de los salarios del promedio de la economía y el ritmo de crecimiento de los ingresos tributarios por beneficiario.

En el año 2009 se llevó a cabo la reestatización del sistema previsional que implicaba, por un lado: la recuperación del flujo de ingresos del sistema, aproximadamente 14 mil millones de pesos que representaba el 1,5% del PBI de ese año y por otro lado, esos fondos financiaron el desarrollo de diversos programas de política social: AUH, Asignación por Embarazo para Protección Social<sup>16</sup>, Conectar Igualdad, todos estos desde el ANSES, bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En ese contexto, adquieren trascendencia en materia de política económica y social, ya que los mercados a nivel mundial estaban siendo azotados por una nueva crisis financiera.

En el año 2015 el incremento paulatino de la población cubierta por el Sistema de Seguridad Social alcanzó el 97% del total de la población adulta mayor. En ese mismo año, los haberes de las asignaciones Universal y por Embarazo y las asignaciones familiares, se ajustaron cada semestre, aplicando el mismo cálculo ya utilizado entonces para haberes jubilatorios.

## Un volátil escenario

El gobierno nacional que asumió en el año 2015 modifica el escenario, expresándose mediante las decisiones políticas inmediatas, así como las que se sucedieron a lo largo del mismo año. La convicción de terminar con el populismo y las acciones, propuestas y discurso de tono conservador que buscaban el retorno a un país normal expresaban claramente la adhesión de Cambiemos<sup>17</sup> – coalición ganadora del ballotage – a un modelo neoliberal en contraposición al modelo de desarrollo que se venía impulsando a partir del 2003.

El retorno a la liberación de los mercados (desprotección de la industria nacional particularmente de las pequeñas y medianas empresas), el incremento de las tarifas de luz y gas en un 300% – al quitarle los subsidios – la disminución del gasto público en salud (vaciamiento de Programas como el de Salud Sexual y

Reproductiva) y en educación (vaciamiento del Programa Conectar Igualdad); el despido de empleados estatales contratados (mayoritariamente de las áreas de salud, educación, derechos humanos y de control de precios) y como siempre el retorno al endeudamiento externo provocaron de manera vertiginosa el incremento de las tasas de indigencia en casi dos dígitos y la de pobreza en cinco dígitos entre fines del 2015 y marzo del 2016, según el Informe elaborado por Salvia (2017).

Dicho informe (Salvia, 2017), sostiene que la población bajo la línea de pobreza habría aumentado de 29% a 32,6% entre el cuarto trimestre de 2015 y principios de abril de 2016, lo que representa un incremento de aproximadamente 1,4 millones más de pobres, llegando en torno a los 13 millones las personas en situación de pobreza, reparando que la leve reducción de dichas tasas en el mes de abril se había debido a las recomposiciones salariales y cambio de esquema de las asignaciones familiares, incrementos en la AUH y en las jubilaciones.

Acorde a los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC, 2016) para noviembre del 2016, la desigualdad – en tanto variación del índice de Gini<sup>18</sup> – se había incrementado en un 21%; la tasa de desocupación del Tercer trimestre de un 8,5%; el Estimador Mensual de la Actividad Económica – estimando la variación de octubre/15 a octubre/16 – daba -4,7%; misma estimación del PIB da -3,8% y el Estimador Mensual Industrial – estimado entre octubre/16 y octubre/15 – es de -4,1. Dando cuenta que el proceso continuaba en franca caída en contraposición a lo esperado desde el gobierno nacional que anunciaba para el segundo semestre los brotes verdes en alusión a la esperada reactivación económica y el posterior derrame al resto de la sociedad en clara adhesión – una vez más – a los postulados neoliberales.

Este escenario produce tensiones y contradicciones en la intervención social, dado que la política social definida hasta el momento se reduce a sostener programas sociales dependientes del Ministerio de Desarrollo Social desde una concepción asistencial de lo social. A ello se suma la desatención financiera y la reducción y/o reconversión de Programas de otros Ministerios que estaban orientados a incidir en la mejora de la calidad de vida de los sectores más desfavorecidos, con una mirada que planteaba reducir las desigualdades de base, como por ejemplo el Programa Conectar Igualdad y Orquestas Infantiles del Ministerio de Educación y de Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura, entre otros.

En 2017, en una reorientación de la política nacional hacia los centros financieros del mundo y del Fondo Monetario Internacional, se produjo un ajuste a la fórmula de incrementos de la movilidad jubilatoria, esto se convirtió en ley en medio de un clima de represión y protestas sociales, sin embargo, los resultados de las reformas previsionales del gobierno de Cambiemos, podrán ser visibles a partir de año 2018.

### **La actualidad ¿un escenario remercantilizado?**

La dimensión territorial de los programas es una de las características que asume la estrategia de focalización de la política social, convirtiendo al espacio social/barrial en un vector de integración social, ante la descomposición del mundo del trabajo asalariado. En Argentina, en los años 1990, esta estrategia es coherente con el auge de las políticas sociales neoliberales que remercantilizan vastas zonas de la política social, por lo cual las políticas focalizadas aparecen cubriendo los riesgos, para los sectores populares compensando la imposibilidad de acceso a bienes y servicios a partir de su participación en el mercado. Este giro, a su vez, generó las condiciones de posibilidad para el despliegue de la politicidad popular, que a partir de las organizaciones comunitarias, tomando los recursos de las políticas sociales asistenciales, fueron dando respuestas y convirtiéndose en el lazo político y territorial del Estado, ubicándose en un lugar que articula mediación y demanda política.

A partir de la crisis de 2001-2002, se produce un cambio en el modelo de financiarización de la economía, hacia otro modelo, que entre otros aspectos va a privilegiar la potenciación del mercado interno con el gasto público para alentar la inversión. Observándose en el campo de la intervención social, el retorno a una lógica de reparación de derechos sociales enunciadas como tal desde el gobierno que las impulsó, iniciando con acciones de desmercantilización, a través de fortalecer presupuestariamente ciertas áreas de políticas sociales y transfiriendo al campo público estatal ciertas áreas, como fue el caso del sistema jubilatorio. Se asocia además, con un intento de salir del esquema clásico de focalización, a partir de la masificación de las políticas asistenciales de anclaje territorial y aquellas no territorializadas (como ejemplo mencionamos la AUH), mediante una apelación a los sujetos que reciben las mismas, mutando los términos desde los cuales serán incluidos en los programas, de población en riesgo a titulares de derechos, intentando interpelar o inscribir a éstas transferencias asociadas a la categoría de ciudadanía, constituyendo un proceso complejo y contradictorio, con limitaciones en sus alcances.

Con esto no decimos que el anclaje territorial pierde densidad e importancia, sino que conviven, en el proceso de relación con el Estado, otros estatutos. No es sólo sujeto social desde un espacio físico (*el barrio*), o desde una categoría sociológica (*clases populares, pobres*), sino sujetos políticos en tanto ciudadanos y, por lo tanto, acreedores de derechos que deben ser garantizados por el Estado.

En este escenario, se pone en debate la territorialización y desterritorialización como procesos sociales en los cuales se anclan las políticas sociales. Se diferencia desde esta noción, a aquellas políticas que van a apelar a la organización y participación de los sectores populares en sus territorios de aquellas a las cuales se accede más allá de las fronteras territoriales en que se inscriben las trayectorias de vida. En este marco que veníamos analizando de cambios, también cambia el modo de vincularse con el territorio y las organizaciones sociales que sostienen y vehiculan un sinnúmero de prácticas sociales inscritas en el marco de las políticas sociales, reconociendo a las organizaciones sociales territoriales y a las redes político-partidarias como interlocutoras del Estado, que denominamos con Vommaro (2013) como políticas de promoción de la organización popular.

Entonces, producto de estas condiciones históricas, y en el marco de otros cambios que nos encontramos analizando a partir del gobierno que asume a finales del 2015, cuyas políticas sociales han asumido rasgos de neoliberalización, por lo tanto, cuestionando la desmercantilización y el rol del Estado en el campo de las políticas sociales se abren nuevos interrogantes. Preguntándonos, acerca de las transformaciones que puedan operarse desde nuevas lógicas, cuánto de territorialización y desterritorialización se seguirá sosteniendo y desde qué lógicas se plantea el vínculo con las organizaciones populares que han sido el sostén y operado el lazo social en el espacio territorial en momentos de descomposición social. Éstas, en tanto articulan la presencia público-estatal en el espacio territorial/barrial manifiestan su potencia para contribuir a procesos de inscripción social.

## Referencias

- Andrenacci, L. (Org.). (2002). *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. La Plata, Argentina: Al Margen.
- Banco Mundial. (2001). *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*. Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/509031468137396214/pdf/226840SPANISH0WDR0200002001.pdf>
- Calvo, D. (2003). Organización Política auto-referenciada en sectores populares. El caso de la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20110131043529/calvo.pdf>
- Cansino, C. (2007). Adiós a la ciencia política. Crónica de una muerte anunciada. *Temas y Debates*, (14), 13-30.
- Castel, R. (1997). Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salarido. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Cazzaniga, S. (2013). Políticas sociales en Argentina: continuidades y rupturas. In L. C. Costa, V. M. R. Nogueira, & V. R. Silva (Orgs.), *A política social na América do Sul: Perspectivas e desafios no século XXI* (pp. 157-174). doi:10.7476/9788577982318
- Cazzaniga, S., Salazar, L. L., Salera, M., & Serrano, W. (2015, septiembre). Intervención social hoy, politicidad y construcción de ciudadanía. In R. Bolcatto (Coord.), *Políticas públicas e intervención. Desafíos para la construcción de ciudadanía*. Mesa conducida en las Jornadas de Investigación de la Facultad de Trabajo Social en el Contexto Latinoamericano, Paraná, Argentina.
- D'Amico, M. V. (2009). “Todo por los chicos” o las disputas en torno de los sentidos de la política: Nociones legitimadoras, planes de empleo y proyecto colectivo en un espacio de sociabilidad local. *Cuestiones de Sociología*, (5-6), 55-78. Recuperado de [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.4051/pr.4051.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4051/pr.4051.pdf)
- Danani, C. (Comp.). (2004). *Política social y economía social. Debates fundamentales*. Buenos Aires, Argentina: Altamira.
- Decreto 1602/2009, 2009. Asignaciones Familiares. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/159466/norma.htm>
- Decreto 2741/91, 1991. Administración Nacional de la Seguridad Social. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/10000-14999/12368/norma.htm>
- Decreto 336/2006, 2006. Seguro de Capacitación y Empleo. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/115089/norma.htm>
- Deglantoni, C., & Kodric, A. (2016). *Estimación del costo fiscal del proyecto de ley del “Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados”*. Recuperado de <http://eppa.com.ar/wp-content/uploads/2016/06/DT-1-Prevision-Social.pdf>
- García Delgado, D. (2016). Estado, desarrollo inclusivo y multipolaridad: Un mundo complejo, difícil y conflictivo. *Documento de Trabajo del Centro de Investigaciones en Administración Pública*, 8, 280-304.
- García Delgado, D., & Peirano, M. G. (Comps.). (2011). *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. Buenos Aires, Argentina: Ciccus.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2016). *La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina* (Metodología INDEC No. 22). Recuperado de [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH\\_metodologia\\_22\\_pobreza.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf)
- Isuani, E., Lo Vuolo, R., & Tenti Fanfani, E. (1991). *El estado beneficiario. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.
- Ley 23.056, 1984. Programa Alimentario Nacional. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28150/norma.htm>
- Ley 24.714, 1996. Régimen de Asignaciones Familiares. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/39880/texact.htm>
- Ley 26.417, 2018. Prestaciones Previsionales. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/145867/texact.htm>

- Ley 27.160, 2015. Regímenes de Asignaciones Familiares. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/249221/texact.htm>
- Lijterman, E. (2016). Trabajo, seguridad social y asistencia en Argentina (2003-2015). Una periodización sobre sus transformaciones. *Margen*, (83), 1-21. Recuperado de <https://www.margen.org/suscri/margen83/ljberman83.pdf>
- Madera, N. (2012). La política de inclusión previsional en Argentina: Análisis y perspectivas. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 18(29), 139-157. Recuperado de <http://www.asociacionag.org.ar/wp-content/uploads/2016/08/Aportes29.pdf>
- Maier, B., & Carballeda, A. J. M. (2011). Las políticas sociales y la recuperación de la centralidad del Estado. La Asignación Universal por Hijo para la protección social. *Margen*, (63), 1-9. Recuperado de <https://www.margen.org/suscri/margen63/maier.pdf>
- Massetti, A. (2011). Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003-2009). *Entramados y Perspectivas*, 1(1), 9-36. Recuperado de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/view/18/18>
- Natalucci, A., & Pagliarone, M. F. (2013). Revisitando los conceptos de los social y lo político: Movimientos sociales, procesos de democratización y nuevas institucionalidades. *Revista Andina de Estudios Políticos*, 3(2), 77-98. Recuperado de <http://www.iepa.org.pe/raep/index.php/ojs/article/view/38/30>
- Petrucci, A., Salazar, L., Franco, R. M., Pieruzzini, R., & Villagra, V. (2012). La intervención social en los procesos de construcción de sentido: Entre lo peligroso e inseguro. *Plaza Pública*, 3(7), 13-35. Recuperado de <https://revistaplazapublica.files.wordpress.com/2014/06/7-2.pdf>
- Petrucci, A., Cazzaniga, S., Salazar, L., Pieruzzini, R., Villagra, V., Franco, R. M., & Puntín, L. (2017a). Las estrategias colectivas y su expresión territorial. El caso de la ciudad de Paraná. *Ciencia, Docencia y Tecnología Suplemento*, 7(7), 267-284. Recuperado de <http://www.pcient.uner.edu.ar/index.php/Scdyt/article/view/406/323>
- Petrucci, A., Pieruzzini, R., Cazzaniga, S., Franco, R. M., Salazar, L., Villagra, V., Salera, M., & Serrano, W. D. (2017b). *Intervención social y procesos sociales: Un estudio sobre la territorialidad, desterritorialidad y politicidad en la ciudad de Paraná* [Primer informe de avance del proyecto de investigación]. No publicado.
- Resolución Administración Nacional de la Seguridad Social n.º 235, 2011*. Asignaciones Familiares. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/181901/norma.htm>
- Resolución Ministerio de Desarrollo Social n.º 825, 2005*. Recuperado de <http://digesto.desarrollosocial.gov.ar/normaTexto.php?Id=110&organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social>
- Salvia, A. (Coord.). (2017). *Pobreza y desigualdad por ingresos en la Argentina urbana 2010-2016* [Informe]. Recuperado de <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/pobreza-desigualdad-ingresos-marzo-2017.pdf>
- Soldano, D., & Andrenacci, L. (2005). Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino. In L. Andrenacci (Comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 21-90). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Vommaro, G. (2006). “Acá no conseguís nada si no estás en política”. Los sectores populares y la participación en espacios barriales de sociabilidad política. *Anuario de Estudios en Antropología Social*, 2006, 161-177. Recuperado de [http://cas.ides.org.ar/files/2012/10/EAS\\_2006.pdf](http://cas.ides.org.ar/files/2012/10/EAS_2006.pdf)
- Vommaro, G. (2013, 21 de noviembre). La participación política de los sectores populares en la Argentina [Suplemento La Universidad Interviene]. *Página 12*, pp. 2-4. Recuperado de [https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2013/11/Suplemento\\_UNGS\\_14\\_web.pdf](https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2013/11/Suplemento_UNGS_14_web.pdf)

## Notas

- 1 Este artículo se desprende del informe de avance correspondiente al Proyecto de Investigación Intervención Social y Procesos Sociales: Un estudio sobre la territorialidad, desterritorialidad y politicidad en la ciudad de Paraná, evaluado y aprobado por el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina), en el mes de septiembre de 2015 (Resolución CS 230/15). El proyecto es Financiado por la Universidad Nacional de Entre Ríos, Entre Ríos, Argentina. La fecha de finalización para el Proyecto es el 30 de septiembre de 2018.
- 2 En este sentido, Andrenacci (2002) desarrolla ampliamente la categoría intervención, señalando que la misma tiene por objeto la integración social, condición necesaria para poder lograr la cohesión en cualquier modelo de sociedad. La integración se sostiene mediante un complejo dispositivo de instituciones que se estructuran de acuerdo con los sistemas de ideas hegemónicos de cada ethos de época, con la constitución de diferentes categorías de sujetos (pobres, ciudadanos etc.).
- 3 Coincidimos con Andrenacci (2002), al decir que ciertos modelos en los que la intervención social se organiza alrededor de determinadas categorías como por ejemplo *trabajador o pobre*, implican diferentes tipos de integración. En este sentido la categoría pobre tiene como intencionalidad mantener a los sujetos atendidos desde lo social asistencial, objetivamente estos sujetos se encuentran al margen de la distribución de bienes y servicios, con derechos no ejercidos, pero esto no significa que los mismos se perciban desde este lugar o si lo hacen consideran que la satisfacción de necesidades mejora su lugar en la sociedad.
- 4 Isuani, Lo Vuolo y Tenti Fanfani (1991, pp. 9-26) definen al Estado de Bienestar, aportando que “el Estado Benefactor consiste en un conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. Ellas operan en el terreno de la distribución secundaria del ingreso mediante transferencias monetarias directas (pensiones, prestaciones por desempleo o asignaciones familiares) o indirectas (subsidiado a productos de consumo básico), provisión de bienes (programas de complementación alimentaria) y prestación de servicios (educación o salud).”

- 5 La sanción de la Ley 23.056 (1984) de creación del PAN es de alguna manera el hito fundacional de la historia contemporánea de los programas alimentarios. Si bien el programa nace con carácter de emergencia y transitorio (la Ley establece dos años), continúa durante todo el mandato de Raúl Alfonsín.
- 6 Entendemos la noción de tercer sector, como producto de la sociedad civil que emerge entre lo público y lo privado desde el advenimiento de la modernidad. Durante la década de los 1990 en Argentina, fue un catalizador de la retirada del Estado en materia de gestión de las políticas sociales, ya que las funciones delegadas fueron asumidas por ese Tercer Sector, comprendido por organizaciones civiles, e iniciativas particulares.
- 7 Tomando el desarrollo de Cesar Cansino (2007), en su lectura de Giovanni Sartori: “El carácter autoritativo o imperativo de las decisiones políticas depende del hecho de que los pertenecientes al sistema [los ciudadanos] en el cual las decisiones son tomadas consideran que es necesario o que deben obedecerlas” (p. 17).
- 8 Intervención social comprendida en términos de Andrenacci (2002), y que se detalla al inicio del presente artículo.
- 9 El mismo García Delgado (2016) hace referencia a tres limitaciones, uno por “la restricción externa, ya que la crisis de divisas es el problema estructural e histórico de una economía que cuando el PBI crece de manera continua, empieza a sufrir carencia de insumos que debe importar debido a su industrialización incompleta, lo que genera una crisis de divisas, que se suma a los recursos energéticos también importados y a los pagos de la deuda externa, aunados a la dependencia de divisas que padece el sector rural” (p. 285). Una segunda restricción es vista como “el impacto de la crisis global irresuelta y el sostenimiento en los países industriales de las políticas de austeridad” (p. 285), y finalmente habla de “la ‘restricción interna’, de carácter político, que consiste en un triángulo de poder configurado por lo mediático, lo judicial y lo político dentro de una estrategia del plexo del poder económico concentrado que busca un retroceso de lo realizado. El poder corporativo trasnacional se manifiesta en el conflicto corporaciones vs. democracia” (p. 285).
- 10 Si bien desde el modelo de desarrollo que se comienza a construir en Argentina a partir del triunfo en el 2003 de Néstor Kirchner significó un intento de modificar la relación clientelar y sostenido bajo la idea de beneficiario por la de portador de derechos en tanto ciudadano, también es una verdad histórica que este cambio de paradigma se referencia en un nuevo formato de políticas sociales emanadas desde el Banco Mundial, que sugiere en su Informe del año 2001 aprovechar las acciones del sector privado como complemento a las del sector público, a partir del capital social existente en Argentina.
- 11 Estos Programas tuvieron lugar en Argentina, iniciaron en el gobierno de Néstor Carlos Kirchner y dos de los tres siguen funcionando. En primer lugar, como Economía Social se nombra a una batería de políticas tendientes al impulso a través de capacitaciones, entrega de materiales o bienes de uso a pequeñas empresas, generalmente familiares o asociativas, con el objetivo de generar una salida al desempleo y la informalidad. Manos a la Obra, en este sentido, es un programa con el objetivo de generar proyectos productivos para asociaciones, cooperativas y mutuales, es decir organizaciones ya consolidadas. El Plan Familias por la Inclusión Social (2004-2009) con el objetivo de “promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos” (Resolución n. 825, 2005, art. 1º). El nuevo programa, en lugar de una contraprestación laboral, tendrán como obligación preocuparse por la escolaridad y la salud de sus hijos, además de tener la posibilidad de capacitarse laboralmente.
- 12 Según datos aportados por Massetti (2011) y tomando como fuente los datos estadísticos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el número de personas beneficiarias del sistema de protección social en el período 2003-2009 es de 5.998.809, cubriendo un universo que no se recortó desde la categoría neoliberal de riesgo, sino a partir de su no incorporación al mercado formal de trabajo y, por lo tanto, sin salario.
- 13 El Seguro de Capacitación y Empleo (vigente desde 2006 a la actualidad) tiene como objetivo incluir a personas entre 18 a 65 años desempleados, y ofrece una ayuda económica para llevar adelante actividades de formación para el trabajo y educativas, tiene una duración fija de 24 liquidaciones por beneficiario (Decreto 336/2006, 2006).
- 14 Ley 24.714 (1996), Decreto 1602/2009 (2009) y Ley 27.160 (2015).
- 15 La ANSES funciona en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Data del año 1991, creada por el Decreto 2741/91, y tiene a su cargo la administración de las prestaciones y los servicios nacionales de la Seguridad Social en la República Argentina.
- 16 La Asignación por Embarazo para la Protección Social es una extensión de la AUH, creada mediante la Resolución n. 235 (2011).
- 17 Coalición conformada por el Propuesta Republicana y la Unión Cívica Radical como partidos mayoritarios, que asumió el gobierno nacional a partir de ganar el ballotage en noviembre del 2016.
- 18 Toma su nombre del estadístico italiano Corrado Gini (1884-1965), se trata de un método para medir la desigualdad de una distribución de la riqueza.

### Rosana Pieruzzini

ropieru@gmail.com

Máster en Trabajo Social por la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER)  
Docente investigadora en la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER)

### Judit Evelyn Frank

evefrank@rocketmail.com

Licenciada en Ciencia Política por la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER)

Investigadora integrante del Proyecto de Investigación Intervención Social y Procesos Sociales: Un estudio sobre la territorialidad, desterritorialidad y politicidad en la ciudad de Paraná de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER)

**Maricel Salera**

maricelsalera@gmail.com

Licenciada en Trabajo Social por la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER)

Docente investigadora en la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER)

**UNER**

Almirante Guillermo Brown, 54

Paraná – Entre Ríos – Argentina

CPA: E3102FMB

**Agencia financiadora**

Universidad Nacional de Entre Ríos: Proyecto de Investigación y Desarrollo PID 5104/2015, Facultad de Trabajo Social, aprobado por la Resolución 230/2015 del Consejo Superior de la UNER (Proyectos de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica Ordenanza “CS” 403).

Período de ejecución: 2015-2018.

**Contribuciones de las autoras**

Maria Rosana Pieruzzini participó en redacción integral, el análisis teórico del artículo y la revisión final. Judit Evelyn Frank ha participado sistematizando los datos, en la redacción y revisión final. Maricel Salera participó en la concepción inicial de la

estructura del artículo y en el análisis teórico plasmado en el documento. Las autoras aprobaron la versión final.

**Aprobación por Comisión de Ética y consentimiento para participación**

No se aplica.

**Consentimiento para publicación**

No se aplica.

**Conflicto de intereses**

No hay conflicto de intereses.