

El regreso de las damas de caridad

Por Roxana Mazzola*

Sin cancelar los principales programas ni anunciar recortes masivos, el gobierno macrista produjo un giro drástico en la orientación de la política social: planes antes que derechos, lógica individual por sobre la colectiva y una reducción del poder adquisitivo de las prestaciones son los rasgos más característicos de esta etapa.



[Creusa Muñoz](#)

Acaso como un revival de las damas de caridad, la consolidación del nuevo paradigma del “asistencialismo extendido” a todos los sectores del Estado sobresale como una de las herencias del macrismo. El asistencialismo como orientación general de la política social implica que se configura un “Estado ambulancia” centrado en la ayuda social, el socorro y la dádiva. Una suerte de Estado de Bienestar residual, compensador del mercado, donde los pobres son “objeto” de intervención de políticas gubernamentales focalizadas y con criterios discrecionales.

Veamos primero el marco en el que se inscribe este cambio. El peso de los ingresos provenientes de la política social en los ingresos familiares totales ha registrado un crecimiento debido al deterioro de los salarios. La caída del salario real promedio, según datos del INDEC, fue de 17,4% en los últimos dos años. La tasa de desocupación alcanza a 10,1% de la población económicamente activa y se duplica entre las mujeres jóvenes (14 a 24 años), llegando al 23,1%. La subocupación, en tanto, se incrementó a 11,8% (1). La presión sobre el mercado de trabajo –aquella que ejercen los desocupados abiertos, los ocupados demandantes de empleo (personas que tienen trabajo pero que de todos modos buscan, en general porque sus ingresos son insuficientes) y los ocupados no demandantes disponibles (personas ocupadas que no buscan activamente otra ocupación pero están disponibles para trabajar más horas)– viene creciendo y hoy asciende a 33,9% de los trabajadores (2).

En el último año, según la misma fuente oficial, el aumento de la canasta básica alimentaria fue de 66,1% y de la canasta básica total de 61,5%. En dicho período la pobreza creció más de 6 puntos, pasando de 25,7% a 32% (3). La indigencia, aquellas personas que no pueden solventar una canasta de alimentos, pasó del 4,8% al 6,7%.

Además del desempleo, el subempleo y la pobreza, la desigualdad también se agudizó. La evolución de la brecha de ingresos entre el quintil más rico y el más pobre, que se había reducido fuertemente entre 2003 y 2008 y que entre 2009 y 2015 no presentó grandes variaciones, se ha agravado. Al cuarto trimestre de 2018 el decil más rico tenía ingresos 20 veces más altos que el decil más pobre de la población. Esa brecha se amplió 3 puntos en el último año.

Un nuevo enfoque de política social

Como recuerda Bourdieu (4), es usual que los sectores dominantes cambien algunas cosas para conservar su posición. Desde este marco es posible identificar algunos criterios centrales de las políticas sociales desplegadas en estos últimos cuatro años por el gobierno de Mauricio Macri.

En primer lugar, el gobierno operó un cambio de concepción. El principio de justicia ordenador de la gestión es la igualdad de oportunidades, junto a un ideario de trabajador ligado a la figura del emprendedor (trabajador autónomo y autosuficiente, gestor de su

propio desarrollo), con exaltación de los valores individualistas, bajo la idea de que todo es posible a partir del esfuerzo personal. Esta perspectiva se refleja por ejemplo en las modificaciones tendientes a hacer más meritocrático el acceso a las Becas Progresar, elevando los requisitos para ingresar y permanecer en el programa, o los nuevos ejes del programa “Hacemos Futuro”, más proclives a la educación y capacitación individual de los trabajadores que al fomento de cooperativas.

El segundo eje de la política social de Cambiemos es un aumento del peso de los planes sociales sobre los derechos sociales. Durante la década del 90 y sobre todo en los años posteriores a la crisis de 2001, se llevó adelante una política asistencial, de gerencia social de la pobreza, que buscaba contener las consecuencias más graves del colapso económico y social. Una vez superado el peor momento de la crisis, los gobiernos kirchneristas impulsaron políticas destinadas a una transformación más activa del empleo y de mejora del salario mínimo. Al mismo tiempo, la ampliación de la cobertura jubilatoria y programas como la Asignación Universal por Hijo procuraron garantizar derechos de inclusión social desde la seguridad social. En otras palabras, se desarmaron los planes que habían sido lanzados en contextos de emergencia y con perspectiva asistencial y se crearon o extendieron los derechos sociales. Esto representó un gran avance, aunque no se logró transformar la heterogeneidad estructural y quedaron deudas pendientes.

La gestión de Cambiemos volvió al asistencialismo y a la gerencia social de la pobreza. Los datos son claros: mientras que a inicios de 2002 había 2,2 millones de planes sociales (Jefas y Jefes de Hogar Desocupados), a fines de 2015 se habían reducido a 270 mil. Hoy los programas para atender los problemas de desempleo –Argentina Trabaja y Ellas Hacen, reagrupados en Hacemos Futuro y el Salario Social complementario– llegan a 500 mil (5). Se trata de planes focalizados y no universales; su asignación es discrecional y sus efectos, meramente compensatorios. Contra el propio discurso del gobierno, hoy hay más –y no menos– planes sociales que durante el kirchnerismo.

En contraste con el incremento de los planes sociales, las Asignaciones Familiares contributivas –que, al igual que la Asignación Universal por Hijo, constituyen derechos de los ciudadanos– se redujeron. Entre 2016 y 2019, 345 mil familias dejaron de percibir la Asignación Familiar como resultado de la destrucción de empleo formal. Desde 2016 los aumentos de cobertura son marginales. Lo poco que se amplió fue la extensión a los monotributistas (382 mil, sin llegar a los 500 mil prometidos). Considerando tanto la Asignación Familiar como la AUH, entre 2016 y 2019, muy lejos de la universalización declamada, apenas se sumaron 543 mil (un incremento de 6%), pasando de 8,3 millones a 8,8 millones de niños y niñas (6). Este aumento mínimo se explica básicamente por la incorporación de los monotributistas y la AUH.

El tercer rasgo de la política social del gobierno es el deterioro general del poder adquisitivo. La actualización de los montos de la AUH, las Asignaciones Familiares, las jubilaciones y hasta los salarios, que en general estuvieron por encima de la inflación bajo el gobierno anterior, quedó sistemáticamente atrasada, y buscó compensarse con “bonos extras”, decididos con discrecionalidad. Estas estrategias no son nuevas: lo mismo sucedía con programas como el Plan Jefas y Jefes de Hogar en 2002 o el plan Familias por la Inclusión Social en 2005, cuyos montos (150 pesos y 225 pesos de aquel momento) se actualizaban discrecionalmente. Resulta claro entonces que no es necesario eliminar una política para que pierda su valor; alcanza con esmerilarla.

Como resultado de la reducción del valor real de los ingresos, aumenta la deuda de las familias, del mismo modo que aumenta el endeudamiento externo para el financiamiento de gastos corrientes del Estado. En efecto, la actual gestión impulsó un boom de microcréditos para los beneficiarios de los programas sociales y los jubilados instrumentado a través de la ANSES. La expansión del crédito no es en sí misma un problema, pero sus usos dependen de los contextos económicos. Mientras que en períodos de crecimiento pueden transformarse en un apoyo para la compra de materiales para la refacción de casas o el aprovisionamiento de equipamiento básico, en contextos recesivos se vuelcan a gastos corrientes, volviéndose un recurso que financia la subsistencia de las familias.

El cuarto elemento que caracteriza a la política social es un cambio de la distribución institucional, lo que a su vez redefine las prioridades de la agenda. En sintonía con el renovado énfasis de la lógica asistencial, nos encontramos ante un Ministerio de Desarrollo Social refortalecido y ubicado por encima de las áreas del Estado que históricamente tendían a una política social bajo una concepción de derechos: el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo, por ejemplo, fueron degradados al rango de Secretarías.

En paralelo con estos cambios, se han modificado una serie de procedimientos burocráticos de tramitación de prestaciones sociales que, si bien no funcionaban perfectamente, estaban orientados a facilitar las cosas a las personas más indefensas. Para pedir una pensión por discapacidad, por ejemplo, hoy es necesario demostrar fehacientemente la vulnerabilidad mediante una serie de mecanismos engorrosos que transfieren la carga al individuo. En otras palabras, nuevas barreras que restringen el acceso a derechos. A esto se suma el juego de avances y retrocesos en decisiones del Ejecutivo que termina confundiendo a la población y transformando derechos. Por ejemplo, en junio de 2018 el gobierno resolvió por decreto eliminar las zonas diferenciales y unificar el valor de las asignaciones (Asignaciones Familiares y AUH) en todo el país. Como el costo de vida en algunas regiones es mucho más alto que en el resto del país, los habitantes de provincias como Santa Cruz o Tierra del Fuego resultaron perjudicados con una reducción de entre 54 y 75%. El decreto levantó una oleada de reclamos de todos los sectores políticos de las provincias patagónicas y finalmente fue suspendido.

Recuperar los derechos

¿Las políticas sociales deberían ser algo más que mero asistencialismo? Como recuerda Richard Titmuss (7), el término “política social” no supone necesariamente una preocupación por los demás. Si bien los efectos finales de una política social redistributiva suelen ser la reasignación de parte de los recursos materiales o culturales de los ricos a los pobres, también puede reforzar la posición de los más privilegiados, o trasladar recursos de las personas activas a las que están fuera del mercado laboral –ya sea por jubilación o por falta de empleo– en el interior de un mismo grupo de ingresos.

Ya en los años 80 el sociólogo alemán Claus Offe advertía que, por más que se critique al Estado de Bienestar con argumentos de derecha (desincentiva la inversión y el trabajo) o de izquierda (es represivo, un instrumento para estabilizar pero no para transformar) el mismo no desaparecerá del todo, porque es clave para generar una convivencia entre el sistema capitalista y la democracia (8).

Pero los diversos formatos de Estado de Bienestar suponen cierto modelo de desarrollo económico necesario para su implementación, basado en la existencia de un círculo virtuoso capaz de garantizar empleo. De otro modo, si los trabajadores formales se reducen en relación a los informales no hay recursos fiscales suficientes para financiar las prestaciones universales. En suma, las políticas de bienestar no están disociadas de lo que sucede en el mercado de trabajo. Por eso las políticas sociales deberían incluir la acción distributiva y redistributiva del Estado, deberían comprender tanto la distribución primaria que se realiza entre capital y trabajo (a través por ejemplo de las paritarias) como la distribución secundaria que se realiza a través de los impuestos progresivos y las políticas sociales.

Esta concepción de política social es la que está en retroceso en la actualidad. Sin embargo, recentrar la acción en el trabajo y dejar de lado una política social asistencial es central para restañar las heridas que está dejando la crisis. El bienestar social no puede lograrse a partir de dádivas que las damas de caridad otorgan a los más castigados sino como resultado de la construcción de derechos, cuya concreción presupone actores que ganen el espacio político para luchar por su efectiva implementación. Dada la profundidad de la crisis económica y el deterioro del cuadro social, se impone un cambio radical en el enfoque que guía la política social para trascender los planes alimentarios y de ingresos y recuperar una perspectiva amplia que aborde los problemas más sistémicos del trabajo, la salud, la vivienda y la educación.

1. Según la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC entre el 1^{er} trimestre de 2017 y 2019 la desocupación aumentó de 9,2% a 10,1%; la subocupación de 9,9% a 11,8%; los ocupados demandantes de empleo de 14,1% a 17,5%.
2. Indec, EPH, 1^{er} trimestre de 2019.
3. Una familia tipo de cuatro integrantes necesitó \$11.844 mensuales para no ser indigente y \$29.493 para no ser pobre para el segundo semestre de 2019.
4. Pierre Bourdieu, "La dimensión del Estado", en *La miseria del mundo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2019.
5. Según información de SIEMPRO, para el 4^{to} trimestre de 2018 son 247 mil los destinatarios del Programa Hacemos Futuro (ex programa de ingreso social al trabajo Prist) y 269.874 las nuevas incorporaciones a través de la creación del Programa de Salario Social Complementario creado durante el macrismo.
6. Según información del Boletín de la Seguridad Social de la ANSES.

7. Richard Titmuss, "Capítulo II. ¿Qué es la política social?" y "Capítulo IV. La administración social del bienestar" *Política social*, Barcelona, Editorial Ariel, 1981.

8. Claus Offe, "Algunas contracciones del moderno Estado de Bienestar", en *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.

* Magister en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés, y Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Coordinadora Académica del Diploma de Postgrado de Desigualdades y Políticas Públicas de FLACSO, desigualdades@flacso.org.ar