

Lo local como resguardo del bienestar

Adriana Clemente*

(*). Dra. en Ciencias Sociales. Docente e investigadora. (FCSs/UBA).

Resumen

El objetivo de este artículo es revisar, desde una perspectiva relacional, el modo en que se emparenta la práctica de intervención con la de investigación y cómo estos vínculos se traducen en la constitución de equipos de investigación con capacidad de producir conocimiento útil. El artículo repasa aspectos vinculados a la relación entre el conocimiento y su utilidad, para luego repasar cuestiones específicas de la evolución del Trabajo Social (TS) en el universo de la producción académica y la posibilidad de poner en valor su experiencia y condición privilegiada por su inserción en el campo de las políticas sociales.

Palabras clave: Investigación; Trabajo Social; Interdisciplina.

Summary

The objective of this article is to review, from a relational perspective, the way in which intervention practice is related to research practice, and how these links are translated into the constitution of research teams with the capacity to produce useful knowledge. The article reviews aspects related to the relationship between knowledge and its usefulness, and then review specific issues of the evolution of Social Work (SW) in the universe of academic production, and the possibility of valuing its experience and privileged condition for its insertion in the field of social policies.

Keywords: Research; Social Work; Interdisciplinary.

Introducción

El objetivo de este artículo es revisar la re significación del componente de bienestar social (Duarte, 2007) y su producción a partir del protagonismo que debieron asumir los gobiernos municipales ante el impacto del cambio de modelo económico durante el período de gobierno de la alianza neo conservadora CAMBIEMOS en Argentina (2016 - 2019).

En este trabajo nos preguntamos por el posicionamiento (político y programático) de los gobiernos locales del área metropolitana frente al aumento y urgencia de la demanda social, a partir de la exploración de las acciones de gobierno, en particular de las áreas de Desarrollo Social. En el período seleccionado se produjeron ajustes presupuestarios al mismo tiempo que aumentaron los índices de desocupación y pobreza como consecuencia de las medidas económicas recesivas implementadas.¹

Este documento comparte algunos resultados de un estudio realizado en 2018, cuando se hizo evidente el agravamiento de la pobreza y la desocupación y se pudo observar la reconfiguración de la demanda social y el rol los municipios frente a las restricciones experimentadas por amplios sectores de la población. Se trata de reflexionar sobre la función de las intervenciones de carácter social, que más allá de su cobertura y capacidad para atenuar el impacto de medidas económicas regresivas, actuaron preservando principios y asegurando prestaciones básicas bajo una perspectiva de resguardo de derechos adquiridos. El foco de la observación, por su potencial indicativo, fueron las Secretarías de Desarrollo Social, ámbito desde donde se desplegaron dispositivos de asistencia directa para atenuar el impacto de la crisis que generó el cambio de modelo.²

La hipótesis que orientó el trabajo y que se pudo contrastar en base a testimonios de funcionarios a cargo de las áreas sociales fue que los municipios, especialmente medianos y grandes, hicieron una construcción local del bienestar, que se afirmó a partir del progresivo retiro de los soportes económicos que brindaba la macro economía y las políticas pro cíclicas hasta el año 2015. El desmantelamiento de los soportes que articulaban un mercado de trabajo relativamente dinámico con políticas sociales activas, impuso para los gobiernos municipales el desafío de desarrollar acciones compensatorias, tanto por convicción sobre su rol, como por la necesidad de mantener niveles aceptables de gobernabilidad en sus territorios.

El artículo se estructura en tres secciones. La primera introduce conceptualmente el tema en torno al enfoque de los derechos sociales y sus limitaciones. A continuación se describen las principales dimensiones que surgen del trabajo de campo a partir de consultas realizadas con funcionarios de las Secretarías de Desarrollo Social. Por último, se sintetizan los aspectos destacados con vistas a la conceptualización del desempeño de los sistemas de bienestar en el ámbito local, a partir de lo que llamamos competencias emergentes.

1. Las observaciones que aquí se comparten son el resultado del capítulo municipal del proyecto "Bienestar en AL... La condicionalidad real y simbólica de las políticas asistenciales ante el aumento de la incertidumbre en la sociedad. (2014-2017)" (UBACyT/PIUBAMAS, 2016/19).

2. Asistencia directa refiere a las transferencias que hace el Estado orientadas a la satisfacción de necesidades urgentes (alimentación, cobijo, abrigo, cuidado, etc.)

El vaciamiento del sistema de bienestar y sus derivaciones territoriales. El caso de los municipios del conurbano

El progresismo, como experiencia de gobierno que atravesó la región en la primera década del milenio, fue un proceso compartido por países claves cuyo propósito fue llevar adelante democracias con perfil redistributivo. Se trató de gobiernos que, a partir de la caída del paradigma neoliberal de desarrollo a principio del milenio, reinstalaron el debate sobre el bienestar y la función insustituible del Estado en su producción.

Estos gobiernos llevaron adelante políticas bajo lógicas emancipadoras (desendeudamiento, industrialización, expansión de los sistemas de ciencia y tecnología, y políticas redistributivas con impacto en salud y educación) y estructuraron sistemas de bienestar de tipo incremental (Clemente, 2018). Esta noción resume un conjunto de prestaciones que el Estado financia (parcial o totalmente), regula y articula con otras esferas del bienestar (mercado y familia) para posibilitar el acceso a bienes que la sociedad acuerda como necesarios y por lo tanto no pueden depender solo de la capacidad de competencia de las personas en el mercado de trabajo.³ El sistema lo compone cada Estado según su concepción del bienestar y principalmente, de su capacidad para controlar la distribución de bienes mercantilizables. De ahí que hay sistemas que actúan bajo una lógica incremental y otros de tipo residual. Estos últimos no se plantean el bienestar como un bien común sino como un bien de mercado y restringen su acción a programas de ayuda social (monetaria o en especies) que actúan en los márgenes de la sobrevivencia.

La noción de *sistema de bienestar* en lugar de estado social o régimen de bienestar, posibilita una visión más integral del bienestar y su producción en diálogo con la experiencia de América Latina.⁴ La comprensión y descripción del sistema incluye elementos objetivos y subjetivos. Los objetivos se pueden caracterizar y cuantificar con facilidad, mientras que los subjetivos hacen al campo de la percepción y juegan un papel importante al momento en que las personas juzgan el sistema del que forman parte.

La experiencia progresista operó bajo el paradigma de los derechos sociales, su umbral fue alto y sus resultados estuvieron sujetos a condicionamientos previos de fuerte incidencia tales como: el sobre endeudamiento, la privatización de servicios públicos y deterioro y desprestigio de lo público. Una vez consolidada una mejor situación económica, se produce en varios de los países el llamado giro a la derecha que restauró políticas restrictivas y vuelve a cambiar la ecuación redistributiva de modo regresivo.

El postulado de este artículo es que el gobierno de la alianza Cambiemos operó fuertemente en el vaciamiento del sistema que dejó el gobierno anterior que combinaba distintos recursos para propiciar movilidad social.⁵ El modelo heredado operó bajo el paradigma de los derechos sociales y creó

3. *El bienestar, como concepto abstracto, posee una importante carga de subjetividad propia del individuo, aunque también aparece correlacionado con algunos factores económicos objetivos. Sin embargo el origen del concepto es básicamente económico con foco en el consumo. (Duarte y Giménez, 2007:2)*

4. *La idea de Sistema de Bienestar reemplaza a la de Estado de Bienestar, ya que resulta más apropiada para la experiencia "bienestarista" de AL. Barba (2008) plantea que de modo frecuente se quiere asimilar AL con el estado social conservador o corporativo europeo y que progresivamente se puede haber acercado al modelo anglosajón residual. Al respecto, Barba señala diferencias entre los países que se expresan en varios aspectos y contrastes en cuestiones: demográficas, etno culturales, tamaño de sus economías y grados de industrialización. Las diferencias tienen su correlato en materia social: sistemas de prestación social, niveles de gasto social, grados de desarrollo institucional. Se trata de cuestiones deficitarias en la gran mayoría de los países con excepciones, como es el caso de: Argentina, Uruguay y en su momento Chile.*

5. *En el caso Argentino el sistema generado entre 2003/2015 combinó acceso a servicios públicos, expansión del empleo formal, amplia cobertura de la seguridad social (contributiva y no contributiva) y de ayuda social por la vía del subsidio. Fueron tres períodos sucesivos de gobierno justicialista.*

6. En 12 años se pasó de un 24 % de desocupación a un 7%, sin embargo la informalidad siguió alcanzando a un 35-40% de la masa asalariada.

7. En 2018 el gobierno dejó de percibir un 30 % de recaudación por la baja de retenciones a la soja. Al mismo tiempo que se desfinanciaba el Estado, se expandió la Asignación Universal por Hijo al universo de los monotributistas con la intención de morigerar el impacto de la pérdida de empleo formal que significó la pérdida de más de 250 mil puestos de trabajo. También se mantuvieron programas de transferencia monetaria para desocupados, tales como la creación del salario social que administraron las propias organizaciones sociales.

8. Los programas de transferencia monetaria a través de los cuales se materializa el modelo de los mínimos sociales se implementa bajo dos criterios de asignación principal: la condición de pobreza (que son la mayoría), o la de trabajador informal como fue el caso de Argentina con la Asignación Universal por Hijo (AUH). Obviamente, aunque el recurso puede ser el mismo, la concepción es muy diferente.

9. La reestructuración de la políticas sociales posterior a las reformas neoliberales operó bajo el paradigma de los Derechos Económicos, Culturales y Sociales (DECS), que da especial atención a las diferencias (por razones etarias y/o étnicas y/o de género). La relación con el enfoque clásico del derecho jurídico se articula desde la perspectiva de los DECS con los principios de no discriminación, igualdad y participación social, todos atributos centrales de las denominadas políticas de inclusión social.

soportes que se articularon en torno a un mercado de trabajo que se expandió notablemente pero también mostró limitaciones al momento de erradicar el trabajo no registrado.⁶

Como particularidad y producto de la necesidad de mantener niveles manejables de gobernabilidad, el restablecimiento del ajuste propiciado por Cambiemos conservó los soportes asistenciales del estadio anterior, pero los despojó de otras políticas que favorecían la movilidad ascendente. El nuevo enfoque de las políticas económicas fue el desfinanciamiento del Estado, el endeudamiento y el debilitamiento del sistema productivo con la consecuente pérdida de empleo.⁷

Los cambios económicos propiciados afectaron las fuentes de empleo de calidad, foco principal en torno al que se arma un modelo de tipo incremental. Al mismo tiempo se extremaron los costos de otro soporte clave como son los servicios públicos, que en el período experimentaron aumentos de hasta el 3000 %. La reconversión del modelo se dio con llamativa rapidez y tardía oposición de los actores políticos claves, partidos políticos y gremios. Se trata de un fenómeno que excede a este artículo, pero que no fue excepcional, ya que la mayoría de las experiencias progresistas experimentaron el mismo desgaste por efecto de campañas de desprestigio orquestadas bajo condiciones muy similares.

La desvinculación

Uno de los supuestos de los que parte este artículo es que el relativo éxito experimentado por el gobierno entre 2015 y 2019 en lo referente al bajo nivel de conflicto social, se debe a que en la sociedad operó el principio de desvinculación (Clemente, 2018). Esto se reflejó en la percepción del modelo de sociedad de los sectores medios y bajos, y tuvo una correspondencia en las expectativas de las personas que más dependen de las políticas asistenciales impulsadas por el gobierno.

Aceptar la informalidad y/o desocupación estructural de amplios sectores de la sociedad es parte de la justificación que habilita, aún para los sectores más reaccionarios, la existencia de políticas asistenciales bajo el enfoque de los *mínimos sociales*. Esta perspectiva neoliberal dio respaldo a los programas de ingreso condicionado en su origen y habilitó el neo asistencialismo como un modelo que instaló cambios a mediano y largo plazo. Principalmente actuó en el corazón del *sistema de bienestar*, a partir de desvincular el empleo de la protección social, y estableciendo a la ayuda social como norma general y la seguridad como un componente reservado para una porción que califica en el mercado de trabajo, dentro de un sistema más amplio llamado de protección.⁸ De modo engañoso, el modelo se emparentó discursivamente con el *enfoque de derechos* de las políticas sociales en el que convergen argumentos clásicos referidos a la cohesión social y la función de la política social en su prosecución, como los devenidos de los Derechos Económicos y Sociales (DECS).⁹

La construcción de un vínculo o lazo social entre los sectores pobres y vulnerables con el resto de la sociedad es una regularidad de las políticas públicas que se instrumenta desde diferentes argumentaciones. En consecuencia, se organiza también de modo diferente con otras instancias del Estado y el mercado según la visión que la precede. A pesar de la crisis de empleo que atraviesa a todas las sociedades contemporáneas, la centralidad del trabajo asalariado regula este vínculo. Cuanto más se individualiza la visión de la pobreza y la vulnerabilidad, menor es la relación de las políticas asistenciales con el resto de los estamentos a los que tradicionalmente se les atribuye poder integrador. En consecuencia hay más aislamiento de los grupos beneficiarios de la asistencia social y esto alimenta también su estigmatización.

En la medida que ser beneficiario de las políticas asistenciales otorga una identidad negativa, y que esta negatividad es refrendada por el mismo universo de beneficiarios (reales o potenciales), se habilitan procesos contradictorios que contribuyen a que se materialice lo que denominamos *principio de desvinculación* (Clemente, 2018). La persona, a pesar de saber que le corresponde el beneficio y reconocer la importancia de contar con el recurso, no experimenta la dignificación que se esperaba. Se trata de un fenómeno que se produce cuando los dispositivos que articulan necesidad y satisfactor, su génesis y cualidad diferencial, resultan relativamente ajenos o cuestionados por los sujetos destinatarios, aún en los casos cuya dependencia es muy alta. Se trata de reconocer que en esta dependencia se generan relaciones conflictivas entre las personas y el sistema asistencial (salud, cuidado, alimentación y otras transferencias directas en moneda o especies).

El principio de desvinculación se emparenta con lo que Serge Paugman (2007) acuña como *descalificación social*. El concepto explica las consecuencias del comportamiento restrictivo del mercado de trabajo y sus derivaciones para los sujetos. La *descalificación social* es definida por el autor como el proceso de expulsión del mercado de trabajo de franjas de trabajadores cada vez más numerosas, y las experiencias vividas en la relación de asistencia que acompaña las diferentes fases. La descalificación social pone el acento en el carácter multidimensional, dinámico y evolutivo de la pobreza.

Observamos que estos procesos complejos de tipo relacional operan de modo diferente según el contexto en el que se produce el vínculo y las circunstancias de los sujetos afectados. Como se verá en este trabajo, desde la perspectiva de los funcionarios municipales consultados, el resguardo del vínculo fue una preocupación central de las administraciones consultadas. De modo exploratorio arriesgamos que el principio de desvinculación tuvo una expresión diferente frente a la amenaza y la pérdida del bienestar. En el período analizado, desde la perspectiva de los decisores municipales se renovaron los canales de vinculación como reaseguro y sentido de la política pública en su dimensión integradora a nivel local/territorial.

Las políticas asistenciales despojadas

En este apartado tensionamos las definiciones previas. A partir de la evidencia empírica que arroja la consulta a funcionarios de las áreas de Desarrollo Social, revisamos el modo en que el *sistema de bienestar* gestado entre 2003 y 2015 fue erosionado por el cambio de paradigma que con el nuevo gobierno, en tiempo récord pasó de una lógica de bienestar enfocada en ampliar derechos sociales, a otra de mínimos sociales de carácter residual.

Entre 2016-2019 el gobierno de Macri restableció el modelo *neo asistencial* de la década del noventa centrado en la asistencia directa y el debilitamiento del sistema de seguridad social. La particularidad de este modelo es que opera sobre aspectos tangibles como la restricción del gasto social y la precarización del mercado de trabajo. A la vez, crea condiciones intangibles en la opinión pública que facilitan la instalación de reformas y políticas de ajuste a partir de naturalizar la segmentación de la oferta de las políticas sociales según la condición económica de sus destinatarios. El principal recurso implementado fueron los programas de transferencia monetaria (AUH), los cuales tuvieron un aumento proporcional al crecimiento de la desocupación.¹⁰

Los resultados de los aspectos relevados permiten moldear una idea de cómo se interpreta el bienestar en momentos que la relación entre el mercado y el Estado se ve tensionada. Al reducirse la capacidad de consumo, las personas deben convalidar su relación con el Estado como proveedor y garante del bienestar. Una vez más se deben reinscribir en algún nuevo sistema, demandar y organizarse para preservar en la medida de lo posible, las condiciones del estadio anterior.¹¹

Frente a las restricciones impuestas desde los ámbitos nacionales y provinciales, se pudo detectar el modo en que los gobiernos municipales reinterpretaron su rol a partir de la progresividad que fueron teniendo los ajustes en materia de recursos para atender la cuestión social se debe observar que las modalidades del ajuste fueron progresivas y bajo formas difíciles de cuestionar. Los discursos de gestión eficiente, directa y renovada en su modalidad ocuparon todo el espacio inicial del gobierno para luego traducirse en recortes, desplazamientos de responsabilidad, sobre endeudamiento.¹²

Con base en las fuentes empíricas y las definiciones conceptuales procedentes afirmamos que los gobiernos municipales tendieron a instrumentar *sub sistemas de bienestar*, es decir armados locales de sustitución de prestaciones y atención a la demanda social que operaron al ritmo de los ajustes que produjo el gobierno nacional. De modo generalizado y con diferente suerte según el signo político y su relación con el oficialismo, entre 2016 y 2019 las administraciones sub nacionales asumieron un mayor protagonismo en la provisión de bienes y servicios de asistencia social, al ritmo del deterioro del mercado de trabajo y reconversión de la política de subsidios a los servicios públicos, dos aspectos que golpearon fuertemente a los sectores medios.

10. La conceptualización de *neo asistencialismo* que aquí se aplica es el resultado de trabajos previos de la autora, referidos al estudio de las reformas de la década del 90 y sus derivaciones en el campo de la seguridad y la ayuda social. (Clemente, 2017).

11. Nos referimos a universos delimitados tanto por el territorio (barrios pobres y asentamientos) como por su situación económica (NBI) y/u otras vulnerabilidades asociadas (género, discapacidad, grupo etario, inmigración, etc.).

12. En 2016 se emitieron títulos públicos en moneda extranjera por US\$6.165 millones, siendo Buenos Aires la provincia que más emitió con US\$ 3.000 millones (49% del total). Córdoba emitió títulos públicos por US\$875 millones. Fuente: PDCAR2129.

El gobierno que asumió a fines de 2015, además de alimentar la tradicional visión del Estado como un agente ineficiente, actualizó la sospecha de que también se trataba de un agente de naturaleza corrupta. Este aspecto sumó carga moral a la descalificación que se expandió a nuevas esferas de la administración pública, principalmente a la de acción social. Al igual que las reformas neoliberales de los 90, en el 2016 el cambio de modelo operó tanto en la descalificación de lo público, como en la ruptura conceptual y práctica de las políticas asistenciales del sistema de seguridad social.

El ajuste en el gasto social significó la pérdida de la seguridad alimentaria, falta de mantenimiento de los equipamientos sociales (escuelas, jardines, hospitales, clubes), déficit de abastecimiento de medicamentos, suspensión y/o restricción de pensiones, jubilaciones, así como otros apoyos de carácter promocional para población vulnerable. La drástica reducción de la canasta subsidiada de medicamentos para jubilados y el aumento de las tarifas de los servicios públicos (más del 400%) fueron en conjunto medidas que deterioraron el poder adquisitivo de la población y reconfiguraron la estructura social, que pasó a experimentar además del aumento de la pobreza, el aumento de una clase media empobrecida.

La revisión preliminar del cambio de modelo se hace a partir de observaciones que ofrece el caso de la PBA, en particular del conurbano en el período 2015-2019.¹³ Para esto revisamos cuestiones de enfoque, contenido y estrategias con base en información básicamente cualitativa aportada por las áreas de Desarrollo Social de municipios del conurbano.¹⁴

Los municipios como productores de bienestar

Los municipios son el último eslabón del encadenamiento de las políticas de Estado y a su vez, son la instancia de mayor proximidad con los sujetos que experimentan las necesidades sociales. Sus agendas están condicionadas por la baja autonomía financiera.¹⁵ Los problemas son, por lo general, una consecuencia de la agenda nacional y provincial de la que depende el acceso a los recursos para abordarlos. Sin embargo, existe suficiente evidencia con respecto a la vocación interventora que tienen los municipios (particularmente medianos y grandes) cuando las vacancias producidas por otros niveles de gobierno ponen en riesgo o dañan las bases de consenso sobre las que legitiman su gobierno.

Los gobiernos municipales, especialmente medianos y grandes, al momento de ejecutar políticas sociales tienden a cumplir su rol bajo dos modalidades: como *ejecutores* o como *productores*.¹⁶ El rol ejecutor da cuenta de la capacidad de administrar el recurso que viene dado, mientras que el rol del municipio como productor de política social supone el despliegue de un sistema de capacidades (técnicas, asociativas y financieras) que si bien operan sobre la base de competencias asignadas, tienden a superar las limitaciones que los

13. La gobernadora de la PBA María Eugenia Vidal entre 2016/19, fue una persona clave en el armado de Partido Pro-Propuesta Republicana liderado por Mauricio Macri, y se desempeñó como Vice Jefa de Gobierno durante el segundo mandato de Macri en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

14. En el marco de este estudio se realizaron entrevistas con secretarías y secretarios de Desarrollo Social de 11 municipios del conurbano. Avellaneda, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Florencio Varela, La Matanza, San Martín, San Miguel, Pilar, Tigre, Moreno, Hurlingham.

15. En promedio a nivel de todo país los municipios administran entre un 12-13 % del GPS, mientras que en países como Brasil los porcentajes van del 18 al 20 % del mismo gasto. En Argentina la principal ejecución de ese gasto está en manos de las provincias.

16. Estos estilos de gestión son el resultado de una caracterización realizada a partir de analizar el desempeño de los gobiernos municipales frente a la crisis de inicios de siglo. (Clemente, 2010).

atraviesan. Así, pueden dar respuesta a las demandas y/o anticiparse a ellas. Desde ya que hablamos de una tendencia, de un estilo de gestión que tiende a mixturarse.

Aun cuando puedan hacerse efectivas, las capacidades técnicas y financieras están condicionadas por otros factores tales como los marcos normativo-administrativos y jurídicos; el modelo de gestión que el municipio se proponga ejercer, y los tiempos y configuraciones políticas (locales y no locales). En cada caso, la configuración de estas variables, sumadas además a otras como la ubicación regional y geopolítica; tamaño del municipio; cantidad y tipo de población; la actividad productiva local, entre otros factores, hacen que cada contexto condicione la capacidad de los municipios para actuar predominantemente como ejecutores o como productores de políticas con sello propio. (Clemente, 2010)

En perspectiva de la historia reciente, las competencias municipales pueden dividirse en tres tipos que son: tradicionales, descentralizadas y emergentes. Las tradicionales refieren principalmente a servicios públicos y ordenamiento territorial. Las descentralizadas se vinculan a la cobertura de servicios de salud, alimentación y vivienda social. Las emergentes están referidas a los problemas que no tienen una solución pre definida pero sobre la que se vuelve imperativo actuar. La tendencia es que la función emergente propende a consolidarse y pasa a formar parte de la agenda propia para la que luego se obtienen recursos, es decir se constituyen en competencias descentralizadas. En el cuadro 1 se hace una síntesis de estas competencias.

Cuadro N° 1. Tipo de Problemáticas y competencias

Tipo de problemáticas	Áreas (principales)
Tradicionales	Vinculadas a la cobertura de servicios públicos y el ordenamiento territorial. En menor medida en la década del 60/70 para los municipios medianos y grandes se concebía el fomento al desarrollo a través de agencias específicas.
Descentralizadas	Vinculadas a la cobertura de servicios de salud, alimentación y vivienda social, entre otras.
Emergentes	Es todo lo que se refiere a asumir funciones complementarias y/o sustitutivas (por omisión) del gobierno nacional o provincial en el sector. Esto es: trabajo, empresas sociales, género, medio ambiente, fomento y promoción industrial.

Fuente: Elaboración propia (2010)

Para el período 2016-2019 la relación entre las áreas descentralizadas y emergentes se tornó difusa. Al igual que en la década del 90, lo descentralizado aumentó en desconcentración (pasaje de funciones sin financiamiento acorde) y lo emergente se amplió por efecto de la crisis de empleo, que cambió la configuración de los colectivos que demandaron respuestas al gobierno local.

La política social, en particular la asistencial, en la década del 90 fue el sector con mayor desplazamiento de funciones, en el marco de las reformas

descentralizadoras. El traspaso de tareas (descentralización/desconcentración) amplió la agenda municipal a largo plazo y los municipios, principalmente medianos y grandes, se constituyeron en actores claves en la reducción de algunos indicadores críticos. En especial aquéllos referidos al hábitat, el cuidado infantil y la seguridad alimentaria.

La nueva ola desconcentradora iniciada en el 2016 encontró resistencias por parte de los intendentes, especialmente en cuanto a declinar principios referidos al acceso a prestaciones que hasta el 2015 estaban parcialmente aseguradas por los otros niveles de gobierno. Las funciones emergentes se vieron tensionadas, porque lo que resultó emergente en la década pasada ahora ya estaba consolidado dentro del abanico de competencias consagradas. A dichas funciones se les sumó la atención de una nueva crisis económica y social cuya expresión se tornaría dramática entre fines del 2017 y 2019 producto de sucesivas devaluaciones, cierre de fuentes de trabajo y proceso de inflación descontrolados.

Los municipios del conurbano y su rol compensador

En el período estudiado la Alianza Cambiemos en la PBA aplicó mucho de la experiencia mediática de gobierno desarrollada por casi 10 años en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Entre otras cosas, se observó el uso de la propaganda, una representación de la función estatal de proximidad y cierta familiaridad, además de digitalizar y sustituir la intervención profesional por procedimientos administrativos a través de medios de comunicación digital.¹⁷

A nivel municipal, en el marco del ajuste impuesto por las políticas económicas recesivas y el restablecimiento de la visión meritocrática de la asistencia social, se desarrollaron estrategias de resistencia a los cambios de enfoque. Según se pudo observar, en el período analizado se desplegó una agenda de intervenciones (programas y proyectos) motivada por un proceso que llamamos de *sustitución de prestaciones*. Se trató de intervenciones destinadas a mantener el acceso a bienes que fueron restringidos y que formaban parte de lo que podríamos definir como prestaciones que ya eran reconocidas y esperadas por la comunidad. Para los funcionarios consultados esas prestaciones eran parte de una plataforma de derechos adquiridos.¹⁸

El análisis de las intervenciones descritas por los entrevistados da cuenta de tres planos de desenvolvimiento: a. el enfoque, b. la cobertura y c. la disputa política. Se trata de un conjunto de programas y acciones que se despliegan por iniciativa propia y ante la necesidad de dar respuesta a la nueva y ampliada demanda. A continuación brindamos elementos que caracterizan la orientación general de estos aspectos:

17. El gobierno de la alianza Cambiemos tuvo particular interés en algunos pocos temas que resultaron innovadores. Es el caso de botón antipático para mujeres que experimentan violencia doméstica o el programa de prevención de embarazo para adolescentes (ENIA), así como la intervención en urbanización que se realizó en barrios seleccionados de diferentes municipios del conurbano (OPISU). En todos los casos la cobertura resultó deficitaria.

18. Nos referimos a un amplio espectro de servicios que se vieron interrumpidos o desfinanciados que van desde la provisión gratuita de medicamentos y prótesis, a subsidios por discapacidad, pasando por refuerzos alimentarios, becas de estudio, oferta cultural y deportiva; así como cierre o despido de planteles enteros de profesionales y/o talleristas en áreas claves (infancia y adolescencia, educación y salud).

Enfoque

Se refiere a la concepción y el modo en que los funcionarios consultados interpretaron el rol de su área en el marco de la gestión de la que forman parte.

El paradigma de los derechos sociales, aún con las limitaciones señaladas en este trabajo, aparece en los testimonios como un enfoque incorporado más allá de los enunciados. Es decir, fue apropiado y materializado en las decisiones según dos acepciones: como derecho a ser asistido por las políticas de Estado, y como algo inherente a la función del gobierno. En su plataforma. La idea de que las políticas sociales materializan derechos fue una constante, las diferencias se observaron en la forma de concretar las prestaciones, ya sean básicas (salud, alimentos) y/o ampliadas (cuidado, recreación, cultura y trabajo).

Lo que nos sucede también, y más en estas coyunturas sociales y económicas lo que más intentamos fomentar es esta doble línea que tiene que ver con la asistencia, que no la tomamos como una mala palabra en estos tiempos porque es necesaria, pero también esa asistencia siempre acompañarla con un eje que tenga que ver con la promoción de los derechos. Desde ese lugar estamos acompañando los comedores, desde ese lugar estamos haciendo todas las actividades que desarrollemos y creo que también es importante, esto que hablás de la amplitud de la Secretaría, que si vos pensás que derechos humanos, que deportes, que los Centros Integradores Comunitarios (CIC), un montón de programas que tienen que ver con el desarrollo de lo comunitario, lo territorial y demás, la verdad que tienen un empuje fuerte más allá de la coyuntura. (Funcionaria del Municipio de Ate. Brown)

Para algunos el cambio de enfoque bajo la lógica de la selectividad (nominación de las prestaciones, cambio en el perfil de los destinatarios y des financiamiento de programas no prioritarios) alteró la base de los acuerdos (explícitos y/o implícitos) con que se venían gestionando los programas sociales y se establecía el vínculo con la población a todos los niveles de integración. En los casos que fue posible, los municipios mantuvieron un acuerdo conceptual y práctico de ser portadores de derechos más que de servicios. Al respecto se observó que la posibilidad de dejar de actuar bajo la lógica de la universalidad y tener que empezar a seleccionar destinatarios (los más pobres, los más vulnerables, los más alejados) significó un costo tanto procedimental como político.

Como regularidad se observó una tendencia a mantener activas las prestaciones según el esquema propuesto hasta el 2015. Ante la falta de presupuesto los programas se asumieron como propios, bajo el nombre anterior u otro sustituto bajo la misma concepción.

“Hay seis programas nuevos. A partir de abril, en realidad de la mitad de marzo, se hizo una sesión extraordinaria para tratar seis programas sociales nuevos. El primero fue el de “Avellaneda desde la panza”. El segundo es “De punta en blanco” que es un kit escolar, zapatillas, guardapolvo y

mochila para todos los pibes de escuelas públicas de Avellaneda; primero lo habíamos pensado sólo para los barrios más necesitados, lo que nosotros decimos el cordón, y lo que empezó a pasar es que en todas las escuelas nos demandaron y tuvimos que cambiar la ordenanza para que fuera para todos, porque las directoras son las que te impulsan el programa que presentan el requerimiento y nosotros entregamos. El plazo de las entregas se extendió porque Provincia no nos dejaba entregar en escuelas, no se podían recibir las cosas, porque el Intendente tiene un grado menor a la Provincia ¡Solo una excusa!”. (Funcionaria del Municipio de Avellaneda)

Este testimonio es compartido con otros donde se pudo identificar que la visión de los funcionarios consultados supera las necesidades inmediatas. El enfoque asumido comprende una visión compleja de las necesidades, en la que se incluyen aspectos que dan cuenta de una perspectiva que supera la consigna de actuar solo en la satisfacción de necesidades básicas.

“Nosotros también trabajamos pensando recuperar un poco la infancia de los chicos, hay mucha cosa perdida, con cosas muy chiquitas a un chico le hacés la diferencia, entonces recuperar esa infancia, de poder ir a la biblioteca, o de conocer un museo, pasear por el delta. Tenemos chicos de Tigre que no conocen el delta, porque los chicos merecen ser considerados”. (Funcionario Municipio de Tigre)

En cuanto al enfoque, los relatos muestran una apropiación de los principios y definiciones de la perspectiva instalada a lo largo de tres períodos de gobierno, apelando a una memoria anterior con antecedentes políticos e institucionales que se inscriben en la experiencia de los gobiernos populares.

Cobertura de las políticas

En el campo de la intervención se observaron procesos muy críticos en cuanto a reducción presupuestaria para temas sensibles. Es el caso de la reducción de recursos para los comedores comunitarios, de las raciones de alimentos para escuela y de la eliminación de programas socioeducativos. En todos los casos bajo estudio, los municipios tuvieron que compensar estos ajustes, que se produjeron bajo la sospecha de que el gasto estaba mal ejecutado y/o era innecesario. El ajuste presupuestario se realizó bajo un supuesto paradigma de eficiencia, de modo explícito se argumentaba la necesidad de hacer más eficiente el sistema. Estos recortes en prestaciones urgentes no afectaron a todas las jurisdicciones políticas por igual.¹⁹

A su vez, la demanda hacia el Estado aumentó en dos sentidos. Por un lado, estuvo la demanda urgente de la población ya asistida y por otro la de una oleada de nuevos pobres, tanto por bajos ingresos como por desocupación. Por otro, se sumó la demanda asistencial con poco o nula experiencia en el sistema. Al respecto algunos de los testimonios ilustran este cambio en el perfil de los receptores de la ayuda estatal.

19. Esto se constató en 2 casos de municipios afines partidariamente al gobierno.

“Un 32% nunca se acercó al municipio, es la primera vez que se acercan. Porque perdió el trabajo, porque se le cortó en la changa. Fue de a poco, pero progresivamente empezamos a tener dos tipos de públicos que desconocían cómo desenvolverse, una eran mujeres jóvenes que no sabían cómo hacer los trámites para acceder a algún tipo de ayuda. Otro aún más desorientado era gente que pertenece a clase media y merodeaban sin animarse a entrar a la Secretaría. Los temas eran primero ayuda para el alquiler o el pago de servicios, luego ya fue el pedido de bolsones de alimentos.” (Técnico del Municipio de San Miguel)

También los circuitos de asignación combinaron la lógica del mérito y del control. Las asignaciones se redujeron, ya sea por no ser actualizadas en sus montos o en cobertura y se instaló la nominación de las mismas como un modo de restringir la administración por parte del municipio, a la vez de reducir las partidas ahora “nominalizadas”. Se pensó en formato de becas, contabilización de personas y creación de mecanismos punitivos y descalificantes, de nuevo bajo la excusa de la eficiencia en el gasto. En concreto, en los casos analizados las prestaciones se redujeron a la vez que aumenta la demanda y aparecieron otros actores complementando la prestación que se tornaba indispensable.

Los testimonios dan cuenta de que en todos los casos el resultado de las medidas fue la reducción de recursos disponibles a diciembre de 2015. Es decir no solo no se compensó el aumento de la demanda, sino que se redujo. La preocupación por la insuficiencia de las respuestas que se brindaban fue una constante en los testimonios.

“El Plan Más Vida, los documentos a los nenes, la vacante del colegio, y por ahí pasamos en dos semanas, y... está bien, mejoraste un poquito la calidad de vida, ahora no se le llueve, pero la situación social económica de la familia no cambió, porque por ahí el módulo de alimentos que vos le diste le duró una semana, ya está, lo que cobran de Plan Más Vida no alcanza, de empleo no tuvieron, la cultura por ahí, no tuvieron la oportunidad mejor dicho, no los veo como que no quieren laburar, sería factible pensar eso además, yo creo que no tuvieron la oportunidad de aprender un oficio, o de enseñársele... entonces...creo que esa idea de bienestar es incompleta desde mi punto de vista... Y con las herramientas que hoy tenés y poniendo la mejor voluntad de articular con Provincia, con Educación con el colegio... No llegás” (Funcionaria del Municipio Esteban Echeverría)

Esta nueva caída de la clase media, a diferencia de la crisis de inicio de siglo, si bien fue abrupta, encontró a las familias con algún respaldo. El aumento de la demanda se expresó sobre el final del período, a dos años de iniciadas las reformas y centradas en la afectación de las fuentes de trabajo que, aunque informales, brindan ingresos adicionales a los más pobres y garantizan a los sectores medios no ser dependientes del Estado. Otro testimonio daba cuenta del esfuerzo producido.

“Nosotros incrementamos presupuesto casi en un 260 % lo que tiene que ver con alimentos, que no es sólo dinero, sino que tiene que ver con personal, que tiene que ver con lugares de acopio o atención. Se sostenían alrededor de 5.000 familias mensuales, porque a veces se entregan alimentos, hoy estamos en 9.000 y estos 4.000 fue en un mes y medio el crecimiento, en el último semestre. Con lo cual empieza a tensionar todo lo demás porque el volumen que empezás a manejar en alimento no es el mismo, y el depósito de alimento quedó chico. (Funcionaria del Municipio de Avellaneda)

Un caso emblemático y vergonzante es el programa “Una copa de leche por día” que controlaba que cada niño beneficiario no vea duplicada su ración por recibir el alimento en la escuela y en un comedor barrial el mismo día. También se consignó la reducción de los programas destinados a adolescentes con el fin de economizar gastos alimentarios y de sostenimiento básico. La nominación de las becas alimentarias en escuelas y centros de cuidado responden a la misma Lógica. Al respecto se observó el debilitamiento de políticas promocionales a partir de no actualizar los incentivos monetarios, la desjerarquización de los planteles profesionales (congelamiento de sueldos y no reemplazo de vacantes), la tercerización de tareas en fundaciones y/o consultoras y la pérdida de eficacia de los programas de ayuda social por la reducción de su cobertura y desactualización de sus aportes.²⁰

Disputa territorial por los recursos

En su versión original el enfoque de *últimas redes* (Moreno, Luis 2003) propone el desplazamiento de responsabilidades a través de mediadores que de modo velado ejecutan en nombre propio y/o del Estado las políticas asistenciales. Es el caso del cuidado infantil, mejoramiento comunitario, apoyo al emprendedurismo, etc. En la década del 90, cuando se implantó el modelo neosistencial este desplazamiento se encubrió bajo argumentos participativos y/o de gestión asociada, de ahí su buena recepción por parte de los actores sociales y políticos que actuaban como contraparte. Al respecto el modelo da un tratamiento similar a una ONG (profesionalizada o no), a un grupo de voluntarios de una parroquia o a una secretaría municipal, sin diferenciar el plano de responsabilidad asignado a uno u otro actor (estatal o no). Bajo la lógica de la cogestión la responsabilidad del estado se relativiza, al mismo tiempo que el ahorro en los costos de implementación es significativo.

La gestión del Ministerio de Desarrollo Social, tanto de Nación como de la PBA produjo articulaciones directas con las organizaciones sociales, las constituyó en interlocutoras y reorientó los recursos hacia este sector. Al mismo tiempo buscó debilitarlas a partir de cambios sustantivos en los programas de ingresos bajo su órbita. Se trató de una relación tensa, pero con respuestas por parte del Gobierno Nacional y de la PBA que posibilitaron a las organizaciones reconfigurar sus estrategias de lucha y reposicionamiento político en muchos casos en competencia con los municipios, aún los afines ideológicamente.

20. Estas prácticas se observan en programas claves como: *Enviación* (adolescentes y jóvenes vulnerables), *FINES* (terminalidad educativa), *prevención de la violencia familiar*, *Plan Más Vida*, entre otros.

En tal sentido se desplazaron tareas, competencias y funciones en organizaciones de dos tipos. Por un lado, las organizaciones tradicionales de acción comunitaria, que evolucionaron en clave de cuidado de niños y jóvenes, cultura y deportes. Estas organizaciones ante mayores demandas y reducción de transferencias resultaron debilitadas, incluso por el empobrecimiento de sus propios miembros. El otro grupo fue el de las organizaciones que componen el amplio grupo de expresiones religiosas, particularmente evangélicas, que en algunos casos asumieron un rol político muy activo a favor del nuevo gobierno.

En síntesis es necesario reconocer que la novedad en el período analizado fue la articulación intencional del gobierno provincial con redes religiosas así como la incorporación de los movimientos sociales al esquema de descentralización de recursos urgentes como los alimentos.²¹

Como ya expresamos, la relación con los movimientos sociales fue ambivalente. A la vez que fueron ejecutores de algunos recursos, vieron reducido su poder en cuanto a que se liberaba de la obligatoriedad de trabajar de modo asociativo a los receptores de programas de subsidio. Es el caso de programas emblemáticos como el Argentina Trabaja y Ellas Hacen, ahora unificados en Haciendo Futuro.²²

En varios municipios de los consultados se observaron las articulaciones que se debieron producir para acceder a los alimentos. Se produjeron acuerdos tales como que el municipio ponía el transporte y las organizaciones (pertenecientes a la CTEP) la gestión en el MDS para obtener los alimentos. En otro caso se vio la mutua dependencia, que se tradujo en la incorporación de un referente de los movimientos sociales en la gestión a cargo de áreas de gestión comunitaria en calidad de funcionario.

“Para nosotros la solución fue asociarnos, ellos tenían la posibilidad de conseguir alimentos a granel, pero no de trasportarlos. Nosotros terminamos poniendo los camiones y ellos la negociación. Lo importante era que los alimentos llegaran a los comedores”. (Funcionaria del Municipio de Moreno)

21. En el período estudiado las organizaciones sociales crecieron en su participación con respecto al gasto total que hacía el MDS para alimentos. Ver en este texto IERULLO (2020).

22. Nos referimos a la acción conjunta entre organizaciones sociales y las organizaciones organizadas bajo la denominación de movimientos sociales, con expresa descripción política y progresiva organización en torno a la articulación de las transferencias monetarias y el mundo de trabajo informal, beneficiarios del Argentina Trabaja y el Ellas Hacen de programas de transferencia monetaria.

Es posible afirmar que el proceso habilitado en el período señalado otorgó poder a las organizaciones sociales en la disputa con los gobiernos municipales por el acceso a recursos. Sin embargo ese modus operandi también favoreció articulaciones locales, que para las organizaciones significaron una nueva posición política para dirigentes de mucha trayectoria que se pondría en juego en el nuevo período electoral. A su vez los municipios reconocen la presencia de esos movimientos en lugares donde ellos tienen dificultades para llegar. En cuanto a la relación con la Provincia los funcionarios consultados dieron cuenta de situaciones donde se vio vulnerada la autonomía municipal en cuanto a no poder establecer argumentos propios y/o negociar según tamaño, situación de la población u otros factores inherentes a su función soberana como gobierno. En las entrevistas se repiten reuniones fallidas y situaciones donde las autoridades provinciales no se reunieron en ninguna circunstancia con sus contrapartes.

tes locales. Es de considerar que en la mayoría de los casos expresaron la falta de vínculo y trato con los funcionarios provinciales en las áreas de su competencia.²³

“En casi 4 años no se hizo ninguna reunión. De hecho se produjeron algunas inauguraciones de obras, donde la Gobernadora vino sin pasar por el Municipio”. (Funcionaria del Municipio de Esteban Echeverría)

“Ir a la Plata era una cuestión excepcional. Te llevaba el día y volvías con las manos vacías. Eso sí, te atendían cordialmente: Te servían café, pero nunca había una respuesta concreta”. (Funcionario del Municipio de Hurlingham)

Durante el período de gobierno macrista, los municipios trazaron un curso de acción sobre la base de tres regularidades. Primero, intentaron compensar las prestaciones que se retiraban y/o reducían con recursos equivalentes. Segundo, pensaron soluciones a las nuevas demandas. Tercero, desarrollaron estrategias de alianza con los movimientos sociales para asegurar el funcionamiento de las prestaciones institucionales (principalmente cuidado infantil y salud), con la previsión de no perder el rol de autoridad de aplicación en materia de servicios, ayuda social y el abastecimiento de otras necesidades de orden deportivo, educativo y cultural, aún más allá de sus competencias.

El bienestar desde la perspectiva local

Según los desarrollos precedentes se observa la idea de bienestar bajo dos perspectivas: de contención o de resistencia, que si bien no son excluyentes, cambian las modalidades y la capacidad de dar respuestas. Los municipios con más recursos pudieron producir situaciones de excepción y mantener las prestaciones, los municipios con menos recursos se vieron sobrepasados y focalizaron, de modo progresivo, el esfuerzo en los alimentos y salud (compra de medicamentos e insumos hospitalarios). Los municipios de tamaño medio y grande dieron continuidad a otras prestaciones (productivas, culturales y deportivas) aunque con restricciones y desfinanciamiento de obras de asfalto, mantenimiento del espacio público, recuperación de patrimonio histórico e infraestructura en general.

“El municipio absorbe todo lo que dejó de hacer Provincia y Nación. Por ejemplo en el servicio de atención local, que estaría buenísimo que después vean a la directora, dejó de pagar los contratos del servicio local. Todos los compañeros trabajadores sociales facturaban para Provincia, haciendo funciones en Avellaneda, y esto tiene que ver con los servicios locales de cada uno de los partidos. En Avellaneda se sostuvieron hasta hace muy poquito los últimos 2 y ahora se dejaron. Todo ese personal es absorbido por la municipalidad”. (Municipalidad de Avellaneda)

En clave de conceptualizar acerca de la idea de bienestar materializado en las agendas municipales, se puede reconocer que el posicionamiento

23. Se señalaron excepciones solo en el campo de la infancia y la adolescencia.

se ordena en torno a dos ejes. Por un lado una visión *adaptativa*, centrada en el ejercicio de la contención y la compensación de recursos, particularmente urgentes. Por otro, se observó un grupo al que se podría nuclear en torno a una posición *proactiva*, esto es que considera al bienestar como un objetivo de superación y movilidad, atado a la garantía de derechos.

“Pensar el bienestar en términos de garantía de derechos de la mujer, de la no violencia, de participación juvenil. Si bien con los equipos seguimos trabajando en resistir y profundizar estas cuestiones, tengo que reconocer que los objetivos políticos del área de Desarrollo Social están en garantizar la subsistencia alimentaria. Lamentablemente volver a pensar como en aquellas épocas de los 90 cuando nos estábamos formando e iniciando todos, los procesos de participación y decir que si hay hambre no podemos hacer nada. Vuelven a quedar solapados todos aquellos derechos alcanzados. Porque además los mismos pibes lo vienen planteando en los espacios de participación, vuelven a plantear esto de “yo antes de venir acá tengo que ver de hacer una changa, salir a cartonear para llevar un mango a casa”, y frente a esto no hay beca que alcance”. (Funcionario del Municipio de La Matanza)

A nivel local se sustentaron conceptual y prácticamente subsistemas o sistemas locales de bienestar bajo el postulado de preservar niveles aceptables de integración en la sociedad. Este sistema se sustentó en preservar el piso de derechos logrado hasta 2015, aún asumiendo como propias algunas de las políticas desarrolladas por los otros niveles de gobierno y que luego fueron discontinuadas por Cambiemos.

Dimensión política del bienestar

La construcción de la noción de bienestar se infiere de los testimonios y da cuenta de una concepción política, centrada en la intervención del Estado en torno a las desigualdades en su expresión concreta (local y geográficamente identificable). Ante la pregunta de qué entiende por bienestar una funcionaria expresaba:

“Creo que la idea de bienestar tiene que ver con dos aristas que son los dos grandes ejes que nos atraviesan en la Secretaría. Una tiene que ver con la asistencia directa y el bienestar desde las necesidades básicas. De tener esas necesidades básicas satisfechas, de tener el plato de comida todas las noches, de poder garantizarles a los hijos que puedan tomarse una leche cuando vuelvan de la escuela. Lo que tiene que ver con eso, con la dignidad de lo cotidiano. Y otra arista que tiene que ver con las cuestiones más, no si más trascendentales, pero las cuestiones más de las problemáticas sociales más amplias (...) sentirse felices, saludables. Si vos hablas con una familia cuyo hijo está en cana o cuyo hijo está en la esquina con problemas con la ley, con la policía, o con una mujer cuya hermana está siendo víctima de una situación de violencia, esas cuestiones también implican el ser feliz y estar mejor. Por un lado la cuestión de la dignidad cotidiana, que es contar con el alimento y con el techo, “tierra, techo y trabajo” las líneas básicas. Y por

otro lado las cuestiones que tienen que ver más con lo social, con lo familiar y con lo comunitario, de poder tener herramientas para las situaciones que los atraviesan intrafamiliarmente y poder darles una respuesta. Estar mejor y ser feliz es tener una respuesta en lo cotidiano y tener una respuesta a las problemáticas que les van surgiendo más generales.” (Funcionario del Municipio de Almirante Brown)

El *principio de vinculación* que conceptualizamos al inicio de este trabajo tuvo una intensa expresión en este período de restricciones. Los funcionarios cuando describieron la preocupación por estar presentes en los territorios, dieron cuenta de que su presencia y compromiso es una manera de compensar la falta de recursos. El hecho de estar activo en la adversidad les brindó respaldo y reconocimiento popular. La *vinculación* como proceso complejo tiene aspectos que exceden la prestación material en sí, ya que también se expresa en el modo en que la autoridad recrea el vínculo a partir de reconocer y actuar en torno a las necesidades sociales, tanto las más urgentes como las referidas a otros aspectos cotidianos que se enmarcan en la lógica de los derechos, como la recreación y el deporte. En todo caso se observó una visión que proyecta una idea totalizadora del bienestar.

“El bienestar tiene que ver con el acceso a cuestiones puntuales, por ejemplo, si en el barrio hay alguien que sea celiaco, o que necesite una leche especial, una silla de ruedas, que pueda haber un punto donde pueda ir a consultar cómo, de qué forma se hace y que desde ese punto lo gestionemos nosotros y que se haga más fácil la vida cotidiana. A su vez, la promoción de algunas líneas que nosotros vemos fuerte, como los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la promoción de la prevención del consumo problemático de sustancias psicoactivas, lo que tiene que ver con la prevención o la capacitación de qué hacer frente a la violencia de género. Estos puntos, que son transversales y que son fundamentales en nuestra gestión, poder llevarlas al territorio. El acceso a la justicia y que no vayan a tribunales y estén dando vueltas una hora porque no saben si es penal o familiar. Que puedan tener una guía y una orientación o en sus barrios y, además, que ahí mismo puedan desarrollarse algunos componentes como el deportivo, lo cultural, lo recreativo. Que podamos una vez por mes, hacer alguna actividad de cine en tu barrio, que vaya un profe de educación física y haya alguna actividad deportiva: fútbol, básquet, hockey. Creemos en el derecho al juego y a la recreación de los niños, que podamos ir a la Granja Municipal, al cine”. (Funcionaria del Municipio de Avellaneda)

Como ya se expresó, los municipios operaron en la interacción de tres planos de competencia: *asignadas, descentralizadas y emergentes*. Estas últimas remiten a cuestiones que se deben asumir por el imperativo propio de la demanda y/o la vocación de ejercer plenamente la función de gobierno, aunque las regulaciones y la autonomía municipal resulten restrictivas.

Lo emergente en la nueva crisis

Para los gobiernos locales el *sistema de bienestar* comprende un conjunto de intervenciones que actúan en temas emergentes ya consolidados en períodos previos (pos crisis del 2001) como son: seguridad alimentaria, cuidado infantil y mejoramiento habitacional. Progresivamente aparecieron otras prestaciones en materia de cultura, conservación de edificios escolares, subsidios para el pago de servicios, sistemas de microcrédito, etc., lo que amplía y diversifica el campo que llamamos emergente.

Como se puede ver en el cuadro resumen, nos referimos a un conjunto de intervenciones programáticas que si bien se observaron con diferentes niveles de consolidación, en su conjunto dan cuenta de la vocación integral y la capacidad de adecuación que tuvo la *agenda emergente* durante en este período de restricciones y cambio de enfoque. El esquema comprende 3 planos que son: mantenimiento de fuentes de ingresos para las familias, el apoyo a la organización de la vida comunitaria y un tercero, muy transversal a los otros, que llamamos de organización de la vida familiar.

Cuadro Nro. 2. Agenda emergente (2016-2019)

Áreas	Competencias emergentes
Mantenimiento de las fuentes de abastecimiento	Subsidio al consumo (rebajas y tarjetas) Rehabilitación de centros comerciales Rebaja de impuestos y tributos a sectores afectados y aumento a otros (infracciones de tránsito, rezonificación de ABL, etc.) Apoyo a la ferias populares y los circuitos de la economía social
Organización de la vida comunitaria	Mantenimiento de lugares recreativos (clubs, centros de jubilados) Abastecimiento de comedores de nivel secundario Financiamiento de programas desfinanciados o discontinuados (culturales, socio educativos y de cuidado) Aumento de los dispositivos de seguridad ciudadana (preventivos) Políticas de género (hogares para mujeres, hogares para niños y niñas bajo medidas de abrigo). Arreglo y mantenimiento de las escuelas públicas y parroquiales
Organización de la vida familiar	Subsidios multi destino (pago de servicios domiciliarios, alquiler, salud, arreglos de la vivienda, etc.) Articulación con áreas de justicia y otros organismos (ANSES, PAMI, Discapacidad)

Fuente: Elaboración propia

En este período la ola de problemas emergentes comprendió tareas y competencias muy diversas como la emisión de subsidios con fines diversos, la

mantenimiento de escuelas y lugares de cuidado infantil y fundamentalmente la ampliación de la cobertura del sistema de alimentación. Estas cuestiones se sumaron a las competencias que ya se habían consolidado en la etapa anterior. A partir de los desarrollos y de manera preliminar establecemos que los gobiernos municipales, frente al cambio de modelo establecieron lo que podríamos llamar subsistema de bienestar cuya definición nodal fue mantener niveles de sociabilidad e integración con impacto en preservación del vínculo con los sectores más perjudicados por la crisis. Esto lo hicieron a partir de la compensación del retiro de los recursos y el mantenimiento del enfoque, el discurso y su abordaje materializado en programas y proyectos concretos.

Notas finales

Entre 2003 y 2015 la sociedad argentina por impulso del gobierno experimentó un cambio conceptual y práctico de las políticas sociales y su función en el desarrollo nacional. Entre otras cosas se buscó: re jerarquizar lo público estatal, producir inversiones en todos los sectores (salud, educación, cuidado, etc), ampliar la base previsional a más del 90 % de su universo y generar una red de protección apoyada en un conjunto de transferencias de amplia cobertura, como fueron los programas de transferencias condicionadas (PTC) y el sistema de pensiones no contributivas. La particularidad del modelo de restitución de derechos fue buscar la complementación de las políticas de ayuda social bajo el paradigma de la seguridad y la protección social en pos de alcanzar al conjunto de la población, esté o no inserta en el mercado de trabajo formal.

Por su parte la reedición del modelo neo asistencial supuso la pérdida de los niveles de distribución alcanzados y el vaciamiento de los programas que articulaban los soportes de la movilidad ascendente, con base en la sumatoria de recursos que vinculaban las políticas públicas con el mercado y no a la inversa. Los satisfactores producidos no pueden compensar las pérdidas y/o destrucción de puestos de trabajo y los nuevos problemas que crea un modelo económico centrado en restricciones. Sin embargo, experimentamos y compartimos cierto desconcierto en cuanto la recepción que tiene el modelo neoasistencial de tipo residual, a pesar de los daños que genera en las condiciones de vida y la convivencia societaria en los territorios más pobres. En tal sentido compartimos observaciones bajo la convicción de que se debe seguir trabajando y conceptualizando al respecto, resultando el conurbano un caso que merece toda nuestra atención.

En cuanto a las dimensiones exploradas en este trabajo: enfoque, cobertura y disputa sobre los recursos urgentes, se observó que la mayoría de los municipios consultados trazaron un curso de acción con base en tres regularidades: compensar con recursos equivalentes las prestaciones que se retiraban y/o reducían, pensar soluciones a las nuevas demandas y desarrollar estrategias en alianza con los movimientos sociales para asegurar la continuidad de prestaciones urgentes (principalmente cuidado infantil y alimentación). Este

rol sustitutivo que buscó mantener la integralidad de la agenda 2015 se debilitó en la mayoría de los casos de modo directamente proporcional a la pérdida de la seguridad alimentaria, que sobre el final del período terminó llevándose la mayor parte de los recursos. En cuanto a las políticas emergentes, se consolidaron agendas (con o sin recursos) como las de género, medio ambiente, infancia, derechos humanos y en menor medida juventud.

En definitiva se observó que a nivel local se sustentaron conceptual y prácticamente *subsistemas o sistemas locales de bienestar*, en virtud de que el municipio asumió como propias las políticas desarrolladas hasta el 2015 por otros niveles territoriales, bajo el postulado de preservar niveles de integración en la sociedad local. Esta adopción del enfoque de bienestar sustentado en una perspectiva de derechos y justicia social, si bien no logró los resultados esperados en cuanto a sustituir los recursos en calidad y cantidad necesaria, guardan el valor del reconocimiento de los derechos a la asistencia y la preservación de una agenda ampliada bajo la órbita de los gobiernos locales.

Bibliografía

Barba C, (2003) *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar OCDE, AL y México*. Universidad de Guadalajara y Centro de Investigadores y Estudios Superiores de Antropología. Guadalajara

Clemente, A., & Bertolotto (2010). Deuda y Haber en los procesos de Planificación Participativa. En *Trabajo y Desarrollo y Diversidad*. Ed. CICCUS. Ana Heras y David Burin. (editores). Buenos Aires. 2010.

Clemente, Adriana (2017). “Intervención social, pobreza y territorio: una revisión crítica”. En Pastron Beatriz (coord.) *Perspectivas conceptuales y escenarios regionales que afectan o moldean la intervención social*. Santiago: Universidad Pontificia de Chile.

Clemente, Adriana. (2019). “Políticas neoasistenciales en Provincia de Buenos Aires”. En *Voces del Fénix*. Nro. 77. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. ISSN 1853-8819.

Duarte, T., & Giménez, R. E. (2007). Aproximación a la teoría del Bienestar. *Scientia et Technica XIII* (37).

Esping, Adersen Gosta, (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Barcelona, cap. 4.

Moreno, Luis. (2007) Lucha contra la pobreza en AL, Selectividad o Universalismo. CSIC- Unidad de estudios comparados. Fundación Carolina. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart>

Paugam, S. (2007) *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza Editorial.

Paugman, S. (2012) *Protección y reconocimiento. Por una sociología de los vínculos sociales*. Papeles del CEIC, vol. 2012/2, nº 82, CEIC (Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva), Bilbao: Universidad del País Vasco. Disponible en: <http://www.identidadcolectiva.es/pdf/82.pdf>