

Año 1  
Número 2  
Invierno 2015

# Revista de Políticas Sociales

## Actores, representaciones y discursos: desafíos de la política social

*M. Belén Aenlle*  
Docente de la  
Licenciatura  
en Trabajo Social  
UNM  
baenlle@yahoo.com.ar

El modelo de Estado pos 2003 implicó numerosas transformaciones económicas y políticas, y también en el nivel de la política pública y de la política social, que se fueron alejando de algunas características que habían asumido en el modelo neoliberal, y se fueron construyendo paulatinamente desde la universalidad y el reconocimiento de derechos. Los cambios en la política laboral y previsional o la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), entre otros ejemplos, dan cuenta de estos cambios. Pero son difíciles de revertir no sólo las profundas mutaciones sociales producidas durante los 90, sino también algunas características de la política social neoliberal, en la que gravita fuertemente la comprensión de las causas de la pobreza ligadas a lo individual, a determinadas características o capacidades de los sujetos, a una cultura o sub cultura de grupo. Para construir más institucionalidad y profundizar el paradigma de la universalidad y de los derechos, se convierte en un desafío la deconstrucción de la identificación de las causas de la pobreza en aspectos individuales. La atribución a una causa individual o colectiva es, en sí misma, un importante indicador de las maneras en que los individuos y las sociedades se relacionan con la pobreza. Las percepciones públicas de la misma tienen un rol clave en la legitimación de la desigualdad y en la delimitación de las fronteras de intervención del Estado en la provisión de bienestar en general y del combate de la pobreza en particular (Lepianka, 2010, citado en Bayón, 2012).

La forma en que comprenden la pobreza las personas que intervienen en el diseño y la implementación de políticas sociales se constituye en un factor importante para analizar cómo se reproducen, se modifican y coexisten paradigmas dominantes y alternativos, cómo se producen o perpetúan significaciones y acciones con relación a las personas pobres y a la pobreza. Este artículo propone repensar las representaciones y los discursos de la pobreza en los agentes de la política social, y la deconstrucción de clasificaciones y categorizaciones de la pobreza ligadas a la atribución de sus causas a características de los sujetos. Se trata de un

desafío para avanzar en una política social que comprenda la pobreza como proceso relacional y se profundice como herramienta del Estado para la garantía de derechos.

### Transformaciones de las políticas sociales pos 2003

Durante los noventa la sociedad argentina vivió un proceso de mutación profunda en el que se agudizó la polarización social y la desigualdad (Svampa, 2005) y se fueron diluyendo los ejes que históricamente habían servido como integradores sociales. El Estado neoliberal embistió contra los logros ya erosionados del Estado de Bienestar, y la política social se focalizó en los extremadamente pobres, volviendo a atribuir las causas de la pobreza a los propios individuos y realizando una fuerte clasificación y categorización de la pobreza. Como bien observa Merklen (2010), en este proceso de transformación los trabajadores pasaron a ser denominados como “pobres”, lo que implicó una redefinición de los problemas sociales y de los dispositivos capaces de servir al combate de la “nueva plaga”.

Después de 2003, el Estado asumió otro rol y hubo cambios significativos: reversión de marcadores económicos, crecimiento del PBI y una revalorización de la noción de derechos, ya no necesariamente ligada a la figura de trabajador asalariado –como lo fue durante el Estado de Bienestar– y sí a la de ciudadano. Fueron cambios también palpables y notorios en la política social, especialmente en la política laboral y previsional y en la implementación de la AUH. Sin embargo, los cambios de los noventa se habían metido hondo, y el proceso de mutación, fragmentación y desigualdad seguía en marcha. La reducción de la desigualdad fue



presentada como objetivo de las políticas, ganando adeptos el abordaje de la cuestión social desde la desigualdad, que en tanto noción relacional permitió inscribir la pobreza dentro de la dinámica social y entenderla como producto de las inequidades (Kessler, 2014). Gabriel Kessler observa que en esta última década hubo claros movimientos hacia una mayor igualdad en ciertas dimensiones, pero también perduraron –o en ciertos casos hasta se reforzaron– otras desigualdades.

Soldano (2014) sostiene que, más allá de algunos innegables avances en la recuperación de un imaginario de universalidad, mirando las condiciones de vida en el Conurbano no se puede afirmar aún que los efectos del paradigma neoliberal estén superados. Los lenguajes institucionales siguen operando en el paradigma de las capacidades individuales, no pudiendo incidir sobre los mecanismos instalados de producción de desigualdad social y espacial. Soldano también plantea la necesidad de enfrentar los desafíos de la desasistencialización de la política social, visualizándolos en dos dimensiones: por un lado la construcción de instituciones desde las cuales se modelen derechos de ciudadanía como lugares de referencia igualitarios y compartidos por los habitantes; y por otro, la transformación de la retórica dominante, la deconstrucción de un complejo y denso sistema de categorías que todavía gravita, robusto y eficaz, entre nosotros, en el sentido común de los distintos sectores sociales. Clemente, Molina y Roffler (2014), al analizar la pobreza persistente, afirman que pueden diferenciarse dos dimensiones en cuanto a los efectores de la política social: el plano de las dimensiones políticas y técnicas que definen el enfoque, el tipo, la calidad y la cobertura de las respuestas; y el de los efectores institucionales que forman parte del dispositivo institucional del Estado. Es decir, las determinaciones que toman los decisores y la propia racionalidad de los efectores en los diferentes planos de ejecución que tiene la política social.

Consideramos que la visualización de las causas de la pobreza en lo individual, lo relacionado a la “cultura de la pobreza” y otros elementos de la política social neoliberal continúan vigentes y se constituyen en desafíos para profundizar la perspectiva de universalidad y derechos.

## Agentes, representaciones y discursos de la pobreza

Los diferentes modelos de políticas sociales tienen relación con diversas representaciones, supuestos y discursos de la pobreza. Esto ha sido reconocido y analizado por numerosos autores (Álvarez Leguizamón, 2001; Cardarelli y Rosenfeld, 2000; Tenti Fanfani, 1992). En el campo de la política social intervienen actores con características diferentes, actores que deciden, participan y que en sus interacciones preparan y condicionan las decisiones centrales de una política (Aguilar Villanueva, 1996), y actores que implementan y desde esa implementación también construyen y reconstruyen las políticas sociales. Así, estos actores construyen y reconstruyen determinadas comprensiones de la pobreza y la desigualdad.

Los actores que intervienen en las políticas surgen de recorridos y trayectorias heterogéneos. Tal como asegura Aguilar Villanueva (1996), operan con supuestos y categorías relativas a la comparación y comportamientos de la “realidad”, que configuran “modelos conceptuales” o “marcas de referencia” –implícitos o explícitos– que determinan la manera de describir los hechos, de definirlos y problematizarlos, de clasificarlos y explicarlos, condicionando las acciones. El espacio institucional en que estos actores se reúnen está entonces atravesado por el paradigma vigente y dominante y por una construcción –política, técnica y social– de la pobreza, vinculada a una historia y a este período histórico particular, construcción que cristaliza y legitima las percepciones y modalidades de intervención del Estado y la sociedad como paradigma de políticas sociales (Cardarelli y Rosenfeld, 2000). Pero si bien es importante el peso de este discurso dominante, son también importantes las representaciones de quienes tienen poder y autoridad para nombrar y clasificar a las personas pobres. Las representaciones y los discursos de los sujetos con poder de nombrar tienen más fuerza de intervención en la creación de categorías y clasificaciones, de estereotipos, en la delimitación de fronteras y posibilidades (Bourdieu, 1985). Es importante analizar estas representaciones y esta interacción para comprender la política social, los obstáculos o los facilitadores de implementación y profundización de nuevos paradigmas. Como ya mencionamos arriba, algunas características de la política social neoliberal persisten, y entre otros factores esto tiene relación con los agentes de la política social y sus propias comprensiones de pobreza, desigualdad, universalidad y derechos.

Describiremos dos lógicas presentes y en pugna en el campo de la política social en la última década: la lógica de la igualdad y la lógica de la desigualdad.<sup>1</sup>

### La lógica de la desigualdad y sus soportes

Cuando hablamos de la lógica de la desigualdad hacemos referencia a mecanismos, modos o formas que, articulados, operan en la producción y reproducción de la desigualdad. Este concepto nos permite abordar y comprender también la desigualdad como proceso relacional. La lógica de la desigualdad tiene entonces relación directa con el concepto de “privación de identidad” de Vasilachis (2003): con él esta autora muestra que cuando se niega, por diversas acciones o estrategias discursivas, la identidad esencial<sup>2</sup> de las personas, se está privando de identidad, creando diferencias, consolidando la desigualdad y, paralelamente, legitimando el poder de unos sobre otros y creando distancias. Vasilachis hace referencia también a que quienes definen, explican e interpretan la pobreza pueden ser vistos como sujetos activos en posibles relaciones de privación. Podemos decir entonces que estas estrategias o soportes de la lógica de desigualdad son mecanismos que refuerzan las distancias sociales y niegan la igualdad esencial.

En esta lógica está presente la función clasificatoria, y en ella las tipologías descriptivas sirven para marcar relaciones con otros (Baczko, 1991; Tilly, 2000). Aparecen, bajo palabras diferentes, básicamente dos categorías de personas pobres: por un lado los que parecen no tener posibilidades de cambiar su situación, “los estructurales”, “a los que no les interesa nada”, “los que se quedaron ahí y ahí están”, “los insalvables”, “los no reciclables”; y por otro lado los que sí tendrían estas posibilidades, “los nuevos pobres”, “los que tiran a progresar”, “los que salen a flote”, “los salvables”, “los reciclables”. Las palabras que se usan para

1. Tomamos como referencia para plantear estas lógicas el trabajo de campo realizado por la autora para la obtención del título de Magister en Políticas Sociales (UBA, 2012): “Representaciones de pobres y pobreza en los agentes de la política social argentina post 2003”.

2. Vasilachis utiliza el término “esencial” no retomando posturas esencialistas, sino haciendo referencia a “lo común” o lo “constitutivamente común” entre los sujetos. Utilizaremos en este trabajo indistintamente los conceptos “esencial” o “constitutivo”.

establecer estas diferencias no son neutras, poseen un fuerte peso de nominación y de demarcación de posibilidades. A la primera categoría se le atribuyen características vinculadas a una elección y a una actitud personal, parecen por esto estar condenados a permanecer en esa condición. La segunda categoría, aun viviendo en la pobreza, parece tener otras características y actitudes que sí permitirían cambiar su situación: “tiran”, “salen”. Para éstos la pobreza ya no sería una condición, sino una situación.



Analizando la política social neoliberal, Lautier (1998) observa que, para realizar la selección de aquellos que son dignos de ser ayudados, se mezclan inevitablemente los datos con apariencia objetiva (por ejemplo: conocimientos) y los datos más subjetivos (“espíritu empresarial”, “voluntad de salir a flote”, etcétera). Este autor realiza así otro aporte para comprender la presencia de aspectos subjetivos de los agentes del Estado en el diseño e implementación de programas. Svampa (2001), al analizar a “los que ganaron” en el modelo neoliberal, muestra la manera en que en las representaciones de estas personas el pobre es antes que nada una clasificación. Hace hincapié también en la prevalencia de algunos “tópicos clásicos” acerca de la pobreza, y entre ellos la visión meritocrática y la tarea pedagógica y hasta civilizatoria que deben ejercer las clases superiores con relación a los pobres. Podemos identificar, de acuerdo a lo que venimos sosteniendo, la presencia y la fuerza de esta visión meritocrática y de esta tarea pedagógica en los agentes inscriptos en esta lógica.

Gutiérrez (2008) advierte, siguiendo a Bourdieu, que la estructura de dominación existe objetivamente, independientemente de los agentes, y también existe en forma incorporada en esos mismos agentes. La clasificación de las diferenciaciones sociales efectuada por los agentes de la política social contribuye a convertir y establecer estas diferencias como desigualdades, haciéndolas aparecer como “objetivas”, “reales” y “naturales”, como desigualdades ontológicas. Las causas de la pobreza se colocan en los factores subjetivos y culturales de las personas, poniendo así el acento en las causas que la potencian y no en las causas que la producen (Álvarez Leguizamón, 2001). Esto invisibiliza las condiciones materiales que generan y agudizan la pobreza, y facilita el proceso de naturalización discursiva. Se nombra al “otro”, al “pobre”, como el diferente, el desigual.

Si la invisibilidad de las personas pobres y de las causantes de las situaciones de pobreza se imponen, será consecuente la innecesidad de acciones para revertir la pobreza o para trabajar para la igualdad, y serán legítimas las inacciones o las acciones e intervenciones que sólo buscan modificar los atributos asignados a las personas pobres. Los programas sociales pueden reforzar los procesos de “exclusión” mediante acciones difusas que legitiman la desigualdad social, y no parecería entonces necesario identificar e intervenir en las causas de la pobreza y en el cumplimiento de derechos (proceso de ocultamiento), sino lidiar con los pobres y la pobreza. De modos diversos, en muchos de los hacedores e

implementadores de programas sociales están presentes la inmovilización, la invisibilización y la privación de identidad, elementos puestos en juego e interrelacionados que aportan a la cristalización de lógicas y procesos sociales de construcción y refuerzo de la desigualdad social. Danani (1996) afirma que la política social condensa, manifiesta y vehiculiza representaciones sobre la “generalidad del orden”, “los modelos socialmente deseables” y sobre quiénes son “los otros”. Los soportes de la lógica de la desigualdad ponen de manifiesto, claramente, esta afirmación, y nos muestran cuáles son esos “modelos socialmente deseables” privilegiados por muchos de los agentes de la política social.

### La lógica de la igualdad y sus soportes

Los soportes de esta lógica muestran representaciones y mecanismos que tenderían a plantear la igualdad como principio y reconocimiento, y la desigualdad existencial, la pobreza, como violación de los mismos. Aquí recurrimos nuevamente al concepto de “privación de identidad” de Vasilachis (2003). Dijimos, al explicitar la lógica de la desigualdad, que ésta se refiere a la negación de la igualdad esencial de las personas. En esta lógica es definitorio entonces el reconocimiento de esa igualdad. Si quienes definen e interpretan la pobreza pueden ser vistos como sujetos activos en las posibles lógicas de privación (Vasilachis, 2003), también pueden ser sujetos activos y productores de esta lógica de igualdad.

Los agentes que vinculamos a esta lógica parten del reconocimiento de la igualdad constitutiva de las personas. Esto parece no ser algo retórico, sino que funciona como base para pensar las desigualdades y las acciones para influir en la transformación de esa configuración social. Son causas estructurales y políticas, y no diferencias constitutivas, las que determinan la desigualdad. Así, la pobreza no depende de características individuales de las personas que la viven. La desigualdad social sería entonces una producción socio política y –como dijimos– relacional.

En esta lógica no hay lugar para efectuar distinciones categoriales, y los factores subjetivos de las personas en situación de pobreza pueden ser causas que la potencian pero no la producen (Álvarez Leguizamón, 2001). Los problemas organizacionales podrían entonces buscar otras vías resolutivas distintas de las distinciones categoriales, y estas vías tendrían que ver con la apelación a la igualdad constitutiva. La privación de

identidad significa no reconocerla y desde ahí la violación que implica la desigualdad. Al no realizar estas clasificaciones, también sería diferente la forma de comprenderse a sí mismos de los agentes de la política social y de definir su posición y función social.

En esta lógica juega un papel importante la visibilización, tanto de la igualdad esencial de las personas como de las relaciones de privación, y los procesos y mecanismos de esencialización de las diferencias existenciales. Visibilizar causas estructurales, insistimos, es reconocer la existencia y dar lugar a la interpelación que cuestiona posiciones y relaciones de clase.

### Algunas conclusiones

Diferentes lógicas están en juego en la política social argentina, lógicas que responden a variadas perspectivas paradigmáticas y filosóficas. Gordon y Spicker (1998) sostienen que es interesante identificar las representaciones sociales que contribuyen a la reproducción de la pobreza y aquellas representaciones que cuestionan el *statu quo* y plantean alternativas de desarrollo humano porque significan el cambio de estructuras sociales. Es posible observar un predominio de la lógica que refuerza la desigualdad. Esto no implica desconocer la presencia de la lógica de la igualdad que reconoce los factores objetivos de la producción y reproducción de la pobreza, y la necesidad de compromiso en acciones e intervenciones transformadoras. Así, lógicas contrapuestas entran en pugna por la imposición de visiones y proyectos.

Como ya hemos dicho, las políticas sociales implementadas a partir de 2003 han marcado un cambio respecto a los programas neoliberales. Sin embargo, es posible observar todavía la presencia de una fuerte lógica de la desigualdad, de manera que muchas intervenciones parecen mostrar los elementos aún presentes y más fijos de la política social neoliberal. Programas y políticas suelen estar influidas y de alguna manera heredadas no sólo lineamientos de las anteriores, sino también “técnicos”, sujetos con representaciones que pueden jugar un papel importante a la hora de retrasar, obstaculizar o permitir cambios, teniendo también el entramado institucional tendencia a condicionar los cambios y ser favorable a las repeticiones.

Si bien en el discurso político y en los enunciados de los programas sociales se ve un distanciamiento de la visión neoliberal, sin embargo continúa teniendo una fuerte presencia la lógica de la desigualdad, especialmente en muchas de las prácticas. Arcidiácono (2012) subraya que en el discurso de los actores estatales suele estar presente un forzado discurso de derechos imbricado en medio de lógicas anteriores, y que este discurso ha operado más bien como mera retórica, ya que da cuenta de las brechas entre reconocimiento normativo y goce efectivo de derechos.

La pobreza y la desigualdad persistentes dan cuenta de que es necesario continuar ahondando en las dimensiones redistributivas de la política, pero también se requiere readecuar instituciones, repensar accesibilidad e intervenciones territoriales. El estudio de las representaciones y discursos de los agentes de la política social emerge así como una instancia compleja pero relevante, que puede contribuir en un mayor conocimiento de las problemáticas y desafíos de la política social.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1996): "Estudio introductorio". En Aguilar Villanueva, compilador: *La hechura de las políticas*. México, Porrúa.
- Álvarez Leguizamón, S. (2001): *Los cambios operados en las concepciones de gestión de programas sociales a partir del financiamiento internacional*. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.
- Arcidiácono, P. (2012): *La política del "mientras tanto". Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires, Biblos.
- Baczko, B. (1991): *Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- Bayón, M.C. (2012): "El lugar de los pobres. Espacio, representaciones sociales y estigmas de la ciudad de México". En *Revista Mexicana de Sociología*, 74:1, México, páginas 133-166.
- Bourdieu, P. (1996): *Cosas Dichas*. Barcelona, Gedisa.
- Clemente, A., P. Molina Derteano, y E. Roffler (2014): "Pobreza y acceso a políticas sociales. El caso de los jóvenes en el conurbano bonaerense". En *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Buenos Aires, N° 86, páginas 18-25.
- Danani, C. (1996): "Algunas posiciones sobre la Política Social como campo de estudio y la noción de población objetivo". En S. Hintze, organizadora: *Política Social. Contribución al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires, UBA.
- Gordon, D. y P. Spicker (1998): *The International Glossary on Poverty*. New York, London, Zed Books.
- Gutiérrez, A. (2008): "El 'capital social' en la pobreza: apuesta, medio y resultado de luchas simbólicas". En P. Pavcovich y D. Truccone: *Estudios sobre pobreza en Argentina*. Villa María, Edivim.
- Kessler, G. (2014): *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires, FCE.
- Merklen, D. (2010): *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires, Gorla.
- Soldano, D. (2014): "El conurbano bonaerense como expansión, desigualdad y promesa". En *Revista de Ciencias Sociales*, UBA, N° 86, páginas 12-17.
- Svampa, M. (2005): *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires, Taurus.
- Tenti Fanfani, E. (1992): "Representación, delegación y acción colectiva en comunidades urbanas pobres". En S. Lumi, S., E. Golbert y E. Tenti Fanfani: *La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Tilly, C. (2000): *La desigualdad persistente*. Buenos Aires, Manantial.
- Vasilachis, I. (2003): *Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales*. Barcelona, Gedisa.