



RESEÑA DE LIBRO

Book Review

TÍTULO

Políticas Sociales

Significaciones y prácticas

**PÉREZ RUBIO, Ana María & BUTTI, Pablo
(Coordinadores).**

Estudios Sociológicos Editora, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016.
(1era. Edición, 152 páginas. ISBN: 978-987-3713-12-5).

Ana María Pérez Rubio & Pablo Butti (Coordinators). Social Policy: Significances and practices.
Estudios Sociológicos Publisher, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016, 152 pages.

Por Silvana Melisa Herranz*

Fecha de Recepción: 11 de junio de 2020.

Fecha de Aceptación: 01 de marzo de 2021.

Palabras clave: *Políticas Sociales, Políticas del Bicentenario, Significaciones, Derechos Sociales.*

Keywords: *Social Policy, Bicentennial Policies, Significances, Social Rights.*

* Licenciada y Profesora en Psicología por la Universidad Nacional de Córdoba. Doctoranda en Psicología de la Facultad de Psicología por la Universidad Nacional de Córdoba. Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: melisaherranz@gmail.com

El libro “*Políticas Sociales: Significaciones y prácticas*” ofrece un trabajo comparativo de las políticas sociales implementadas entre el período de los años ’90 –por su marcado corte neoliberal– y las políticas sociales del Bicentenario –por definirse desde el Enfoque de Derechos–. Este contraste es el eje vertebrador del libro que aquí reseñamos. Ana María Pérez Rubio y Pablo Butti coordinan una producción que encuentra a investigadores/as que construyen aportes en relación a los procesos de implementación y/o significación de los diferentes programas en su vinculación con los objetivos que estos proponen desde diversas áreas de conocimiento. Transversaliza esta comparación la búsqueda por las huellas, los signos de una nueva racionalidad política y un reposicionamiento del Estado, a partir de enfocar “la configuración de nuevos espacios, la intervención de diferentes actores e intereses, posiciones y prácticas sociales y culturales” (Pérez Rubio & Barbetti, 2016: 26).

Como toda compilación que se pretende transdisciplinaria, quienes escriben transmiten en cada capítulo una perspectiva respecto del objeto de análisis general a partir de sus propias referencias teóricas y metodológicas. Al mismo tiempo, el trabajo conjunto en carácter de equipo de investigación otorga continuidad a esas diversas perspectivas, enriquecido por el aporte de investigaciones específicas producidas en otros equipos con preocupaciones coincidentes. Este libro está compuesto por seis capítulos, los cuales ofrecen intervenciones en diálogo para componer una unidad con sentido global; a la vez, cada capítulo tiene una autonomía suficiente como para ser leído de manera separada.

La presentación de Pérez Rubio y Barbetti funciona como acervo común de discusiones conceptuales que vertebran el posterior desarrollo. Sienta las bases conceptuales respecto de las políticas sociales como modo específico de atender a la cuestión social y las vías de producción de la sociedad misma. Por esto su

lectura resulta casi ineludible si interesa esclarecer y situar el marco de los posicionamientos y enfoques de los capítulos posteriores.

Los dos primeros capítulos proponen un análisis y una problematización desde diferentes miradas teóricas sobre los procesos de participación social promovidas por las políticas sociales. En el primero (“*La participación como política de inclusión: el discurso de las políticas del Bicentenario*”), Oraisón analiza diferentes concepciones de participación, lo que le permite reconocer los diversos sentidos que puede asumir como sus correlatos en la producción de ciudadanía activa. Distingue y describe las diferentes orientaciones en lo que hace a la participación en función de dos períodos históricos: los ’90, de marcado sentido neoliberal, y el cambio de paradigma a partir del enfoque de derecho en las políticas públicas, desde el período kirchnerista. Desde este enfoque, la participación no se asume en su sentido estratégico, sino como principio democrático y un derecho de todo ciudadano, marcando una distinción respecto a la idea de “beneficio” en función de ciertos méritos o condicionalidades. A continuación, se vale de las mismas nociones para indagar a las políticas del Bicentenario. La autora concluye que la participación, en estas últimas políticas, sólo aparece en el proceso de desarrollo e implementación de los programas, mas no en su formulación; señala en esto una continuidad con períodos anteriores, lo que la lleva a afirmar que la participación opera a fin de garantizar la eficacia de los programas.

En el segundo capítulo (“*Poder, autonomía y participación ciudadana en el marco de la gestión de políticas públicas*”), Foio ubica la discusión respecto a la participación específicamente en las políticas públicas en América Latina y el Caribe en el período comprendido entre los años 1992 y 2004. Hace un aporte de singular relevancia a fines de atender a la cuestión del poder y de la autonomía, incorporando la idea de *capacidad instituyente* desde Castoriadis. El

aspecto común entre las políticas seleccionadas es que en todos los casos se prevé la habilitación de instancias participativas. Desde su análisis, la autora pone de relieve el hecho de que existen disímiles sentidos dados a la participación; reconoce, a su vez, que en las quince políticas analizadas conviven diferentes modos de relación social en los espacios de participación, correlativos a tipos propios de poder y cultura organizacional.

En el tercer capítulo (*“Las políticas sociales como instituciones totales: la construcción de la subjetividad”*), Pérez Rubio analiza la incidencia en la producción de subjetividad de las políticas públicas aludiendo a que operan como tecnologías de intervención que producen vida cotidiana, generando condiciones de existencia (espacios de prácticas y relaciones sociales) que modelan la experiencia subjetivadora. En esta línea, problematiza la definición del beneficiario como un sujeto con características uniformes, advirtiendo que deben comprenderse en tanto individuos con reflexividades, experiencias y construcciones identitarias particulares. En la lectura de este capítulo, resuena la propuesta de Sandomirsky (2010), complementaria y enriquecedora, pues propone que la formulación de las políticas públicas ya incluye una idea de sujeto e incide en la constitución de subjetividad. A su vez, Pérez Rubio recupera de las Políticas del Bicentenario el Programa Argentina Trabaja y la Asignación Universal por Hijo, en relación a los cuales se propone analizar si favorecen proyectos de autonomía o si, por el contrario, se ciñen a garantizar la gobernabilidad sin alterar el funcionamiento de la sociedad y de la economía. Concluye que dichos programas tienen un marcado carácter compensatorio y asistencialista, sin revertir las condiciones de vida de los sujetos involucrados ni promover su autonomía. En este sentido y tardíamente en la conclusión, hace una analogía de las políticas sociales como instituciones totales, retomando el planteo de Goffman, ya que dichas

políticas les imposibilitarían a los sujetos salirse de su condición de beneficiario de planes sucesivos, involucrando a varias generaciones.

En el cuarto capítulo, denominado (*“Problemas sociales y políticas sociales neo-desarrollistas: el Programa Familia Argentina (PFA)”*), Ortiz y Pérez Rubio focalizan en el PFA, buscando indagar la congruencia entre el discurso oficial, las ideas enunciadas por agentes gubernamentales vinculados al programa y el modo en que las metas han sido traducidas a propuestas y programas. Incluyen una discusión novedosa en tanto enfoque de políticas neoliberales y neodesarrollistas, y la capacidad del PFA de promover la autonomía en los sujetos a quienes alcanza. Se afirma que la propuesta no modifica la política económica, sino que opera restrictivamente por medio de la definición de casos en función de ciertas características particulares.

En el capítulo quinto (*“El Programa Ingreso Social con Trabajo: Implementación y significaciones construidas por los sujetos participantes”*), Barbetti y Butti suman una provocadora y necesaria lectura respecto del programa Argentina Trabaja complementario al capítulo tres, abordándolo a modo de estudio de caso. Presenta una completa descripción de este, la cual favorece la comprensión de los ejes de interés de los autores al momento del análisis. A su vez, se rescata el objetivo de identificar factores por los cuales los procesos de implementación de programas no responden a las expectativas planteadas en su diseño. Reconocen aportes y aspectos críticos, acentuando que la participación en el programa es significada de modos diversos en función de las trayectorias personales y sociales de quienes acceden al mismo. Resulta estimable la perspectiva de análisis en términos de efectos psicosociales del trabajo por atender al impacto subjetivo y a la generación de productos observables como mediaciones para favorecer el reconocimiento social. Los autores dejan planteada una inquietud de suma relevancia a modo de tensión entre

trabajar-tener un plan, poniendo en debate el coste psicosocial de la inclusión a partir de un estigma social.

Por último, el capítulo seis ("*La construcción de las necesidades habitacionales en las políticas públicas como un proceso de disputa entre actores*") a cargo de Romagnoli –aun cuando cuya indagación no se produce en el marco del equipo de investigación– agrega el análisis de las políticas habitacionales. Propone un interesante y nutrido estado del arte sobre las principales discusiones teóricas bajo análisis, a lo cual añade una lectura crítica de revisión de dichos antecedentes. Comprende a las políticas públicas como campo de disputa de actores. Luego de una presentación general, se centra y toma para sí los planteos de Nancy Fraser por su capacidad de articular las teorías de las necesidades humanas con contribuciones del campo de las políticas públicas. Luego de una exhaustiva y ordenada presentación de la propuesta de Fraser, instrumenta esas categorías analíticas para interpretar las políticas habitacionales. Concluye que el aporte de la autora ofrece una capacidad heurística singular para interpelar dichas políticas.

Singularmente, las opciones asumidas de acceso a los documentos es lo que interesa reseñar junto con la relación campo/archivo, buscando desmontar los procedimientos a partir de los cuales se produce evidencia (Rufer & Gorsbach, 2016). Anima este objetivo la comprensión de que los archivos son agentes culturales de producción de hechos, y como tales, conforman y reflejan características esenciales de la política y del poder estatal (Stoler, 2010). Esta dimensión, generalmente descuidada o poco analizada, pero que construye realidades, es el foco desde el cual se hace la lectura del libro coordinado por Pérez Rubio y Butti. En ese sentido interesa identificar y comprender los procedimientos de relación en y con documentos (Rufer, 2016; Rufer & Gorsbach, 2016). ¿Cómo construyen su evidencia en el trabajo con políticas y programas?

¿De qué modo configuran su estrategia de indagación para hacer sus aportes respecto al eje común de "las políticas del Bicentenario"?

Esta pregunta abre otro modo de aproximarse al libro a partir de buscar las elecciones precisas de producción de archivos, sus opciones en la delimitación del campo, aspecto que presenta cierta variabilidad en el transcurso del libro. Realizar esta re-lectura lleva a enfocar particularmente los capítulos primero al quinto, ya que los restantes no lidian específicamente con documentos vinculantes a las políticas públicas del Bicentenario. En todos estos casos las referencias a las políticas se hacen a partir del análisis del documento "Políticas Sociales del Bicentenario. Modelo Nacional y Popular" del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en mayor medida el Tomo I, aunque en el capítulo cinco se incluye también el Tomo II. Este es el *corpus* que según los autores materializa el cambio de orientación hacia un enfoque de derechos para atender la *cuestión social*. Aquí reside otro aspecto de valor de la propuesta del libro, al seleccionar aquellos archivos documentales más emblemáticos para delinear el cambio de orientación de las políticas públicas; es decir, aquellos que presentar la característica de ser signo de época y configurar una posibilidad de decir (Rufer, 2016).

En el primer capítulo se indaga a la política en su totalidad, tomando fragmentos a fin de reconstruir a qué se asocia la participación en la letra del documento; a su vez se postula que solo una vez se menciona la "inclusión" en el proceso de formulación de políticas. Interesante apuesta metodológica que pone en discusión diferentes partes de un mismo documento, entre sus principios generales y aquellos específicos respecto a la participación, en relación a lo cual afirma: "en las referencias particulares y concretas a la participación, en lo que hace a la implementación de las políticas, los sentidos que a aquellas prácticas se asocian no se plasman en una redistribución

efectiva del poder y de la emancipación política” (pág. 44). Los criterios para hacer este análisis pueden rastrearse a partir de un desarrollo teórico desde el cual se construye un posicionamiento y comprensión en vinculación con la participación tanto como las tensiones en la configuración de un enfoque de derechos en las políticas públicas. Se incluyen en la redacción fragmentos de la normativa a fin de sustentar las argumentaciones que se van presentando. En el capítulo dos se lleva adelante un trabajo similar al capítulo uno, con otro *corpus* de documentos: “las unidades de observación han sido algunas prácticas de participación convocadas para la gestión de políticas públicas que transcurren entre 1992 y 2014 en doce países de Latinoamérica y el Caribe” (pág. 61, pie de pág. 10). Aquí nos encontramos con el objetivo de contraponer enunciados con las actividades previstas para implementarlos, en lo atinente a la participación ciudadana en políticas públicas. Se insiste en una variación de los sentidos en esta dimensión, en lo cual refieren identificar criterios que operan en la construcción de realidades en el espacio participativo. En función de estos criterios se valora luego el alcance de la política.

Los capítulos tres al cinco hacen un recorte a partir de analizar las políticas vinculadas a lo que, en un sentido general, se comprende como lazo social: familia y trabajo. Una arista a resaltar en relación al modo de trabajo que en estos capítulos se realiza con los documentos hace a la inclusión de un *corpus* empírico que está fuera de los textos de estos documentos, generando un diálogo. De este modo, los autores disputan la veracidad de lo dicho en función de construir nuevos archivos, instrumentando entrevistas y transcripciones de sus registros, productos del proceso de indagación con determinados objetivos y apuestas. El contrapunto se hace entre “discursos” y “prácticas”, respectivamente.

Pérez Rubio en el tercer capítulo lo hace por medio de testimonios producidos en cua-

tro entrevistas a personas beneficiarias del programa Argentina Trabaja. A partir de esto discute el alcance de los programas en función del cambio de paradigma que en su formulación suponen. Construye un esquema de análisis de los documentos, haciendo un rastreo “en contracorriente” a partir de los relatos referidos producto de entrevistas, buscando identificar los rechazos y resistencias (Stoler, 2010).

En el cuarto capítulo la propuesta de investigación se basa en el análisis de correspondencias en función de las líneas de acción principales del programa Familia Argentina recuperadas de la página web del Ministerio de Desarrollo Social, considerando objetivos, enfoque, destinatarios, estrategias y conceptos fundamentales. Es de notar el trabajo en paralelo con los discursos –en situación de entrevistas– de funcionarios encargados de implementar estos programas rastreando la congruencia entre el discurso oficial –las ideas sustentadas por los agentes gubernamentales– y el modo como las metas han sido traducidas en propuestas y programas. Otro aporte singular de este capítulo es la comparación entre jurisdicciones nacionales y provinciales, las tensiones y los diferentes discursos sostenidos desde las concepciones ideológicas-políticas que las sustentan. Asimismo, puntualizan líneas-fuerza que integran el perfil de las políticas y desde las cuales se pondera su alcance. En el esfuerzo por justificar los criterios interpretativos que emplean de algún modo desconocen la variabilidad entre líneas de acción que anteriormente habían sido referidas desde la descripción propia de la política.

En el quinto capítulo, Barbetti y Butti suman otra forma de abordar su problema, la cual consiste en identificar los factores por los cuales los procesos de implementación de programas no responden a las expectativas planteadas en su diseño. Reconstruyen descriptivamente el programa Argentina Trabaja atendiendo a los conceptos eje, sus objetivos y componentes básicos, desde la metodología

de "estudio de caso" a partir de resoluciones ministeriales, manuales de procedimiento y materiales de difusión. Los documentos no aparecen como ideal a constatar o corroborar, si no que indagan procesos y componentes explicativos. Las entrevistas son instrumentadas a fin de generar otro *corpus* donde se atiende a las significaciones construidas por los sujetos que acceden al programa. Vale señalar que se alude como "trabajo de campo" solo al realizado con las entrevistas semiestructurada a diferentes participantes del mismo. ¿Acaso los documentos no producen relaciones y efectos, no son artefactos? Y en este sentido ¿no serían también un campo?

El libro es un valioso esfuerzo investigativo que ofrece una variedad de formas de aproximarse a documentos de políticas públicas, adentrándose en la complejidad de sus determinantes y tensiones. En la reseña, buscamos señalar el enriquecimiento posible de los análisis si se comprende que las entrevistas son también documentos orientados por preguntas que se formulan en función de objetivos que hacen a la investigación. Lo que de algún modo está en juego es la comprensión de los documentos como campo y el modo de conocerlos, a fin de debatir el sentido positivista de considerarlos esa realidad objetiva de la que se extrae evidencia. O el "discurso" al que luego se instará desde las "prácticas", desatendiendo las operatorias que esos "discursos" en sí mismos producen.

Por otro lado, lo que se obtiene de los documentos es también producto de cómo se accede a ellos. Otras preguntas, otros procedimientos, en fin, otras apuestas habrían atendido a otros aspectos de los mismos documentos tanto de los programas como de las entrevistas. Esto no invalida las conclusiones, sino que invita a dar cuenta, a poner de relieve descripciones detalladas de documentos producidos por el Estado, algo que en algunos casos aparece de manera aclaratoria a pie de página o se le dedica un párrafo. El "cómo" en

la lectura de esta propuesta de un equipo de investigación abre, a modo rizomático, nuevas y valiosas preguntas que llegan a enlazarse con problemáticas vigentes en el campo actual de las políticas públicas. Como nos advierte Gargarella (s/f) es ineludible atender a los criterios que se emplean en el trabajo con los documentos, ya que en esa selección de criterios reside, en buena medida, la resolución del "caso" o las conclusiones de indagación; vigilar las opciones interpretativas a fin de no imputarlas de manera exclusiva a los documentos. Las opciones de quien investiga al momento de reclasificar el material documental hacen evidente el carácter construido inherente de todo fondo documental (Lugones, 2004; 2006). Al momento de la lectura del libro resuena una frase de Rufer: "El archivo crea silencios y reproduce secretos; sobre ellos sólo podemos trabajar, si acaso, proponiendo el interrogante como herramienta epistémica y política" (2016: 169).

Algunos años después de la publicación del libro, éste vuelve a ofrecer claves de deliberación para nuestra actualidad ya que pone en debate la capacidad del Estado de establecer y configurar clasificaciones sociales atendiendo de manera especial a las políticas vinculadas a la inclusión por medio del trabajo. Abre la posibilidad, por contraste, de problematizar las conclusiones de la mayoría de los capítulos que parecen coincidir en que poco se logró con las políticas con enfoque de derechos. El cambio de gobierno en 2015 volvió a poner escena un modelo de Estado con una marcada orientación al mercado y al recorte de políticas sociales. En este escenario, a su vez, se destaca que el cooperativismo y el modelo de economía social cede su lugar al emprendedurismo individualista y autogestivo, de los cuales pueden ser "beneficiarios" a partir de lo que Barbeti y Butti en el presente libro denominan inclusión a partir de un "estigma": acceder a los programas disponibles se requiere ser "joven" "discapacitado" "mujer" o "aprendices"

en programas acotados de entrenamiento para el trabajo (Herranz, 2018).

Posicionados/as en 2020, en una nueva transición de gobiernos –¿y de modelos de Estado?– entre un ciclo de gobierno nacional de políticas regresivas en materia de derechos ciudadanos y un nuevo período que se presenta como retorno de la protección del Estado, los artículos que componen el libro renuevan su alcance, al abordar de manera transversal un tema urgente: la convivencia entre democracia y exclusión. Los diversos capítulos ofrecen herramientas de indagación para señalar con-

tinuidades regresivas como avance en materia de Derechos Humanos. A su vez, permiten una valoración sobre el interjuego que implica el proceso de implementación de políticas, que se analizan desde la tensión entre la densa trama de actores sociales que se enlazan de manera compleja a partir de la diagramación e implementación de una política pública. Este trabajo analítico, que se sostiene en la mayoría de los artículos, brinda una valiosa oportunidad de revisión para los desafíos vigentes de investigación sobre políticas públicas con alcance en la inclusión por medio del trabajo.