



[Reseña]  
**Lo territorial  
como dimensión  
constitutiva de las  
políticas sociales**  
*Aportes desde las Ciencias  
Sociales a la comprensión  
de lo acontecido  
recientemente en Argentina*

*La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio. Pilar Arcidiácono y Carla Zibecchi (coordinadoras). Editorial Biblos, 2017*

**Por Paola García Elettore\***

*El libro aborda las políticas sociales que se desarrollaron en Argentina pos crisis 2001. Las/os autoras/es definen al libro como una creación colectiva, se identifican como parte de una misma generación, sus trayectorias están signadas por el estudio de las políticas sociales desde las diversas inscripciones institucionales y -agrego de acuerdo a mi lectura- comparten un posicionamiento desde las Ciencias Sociales críticas. Mantiene un diálogo entre las ciencias sociales y el campo de las políticas sociales recientes de Argentina, aportando a su análisis crítico. Se trata de una lectura que nos acerca una propuesta epistémica para entender las políticas sociales ubicando lo territorial como una de sus dimensiones constitutivas.*

Aborda la producción del bienestar social y propone un estudio de las políticas sociales principalmente desde tres dimensiones: el territorio como productor de sentidos y espacio privilegiado de indagación donde actúan actores estatales y no estatales en torno a las políticas sociales; el Estado como actor que adquiere un rol central en el aumento o disminución de las formas de desigualdad social; y los saberes que definen y resignifican las políticas sociales.

Territorio, Estado y saberes configuran la trama de las políticas sociales y permiten comprenderlas de manera singular.

En el análisis de las políticas sociales desarrolladas en Argentina pos crisis del 2001, el énfasis se sitúa en aquellas políticas de transferencia condicionada de ingresos, sobre todo las que tienen como destinatarias a las familias con hijas/os. Se examinan las diferentes dimensiones, los modos que posibilitaron construir legitimidad social y parlamentaria para su aprobación/implementación, las maneras que operaron en y desde el territorio las burocracias estatales, y el impacto que tuvieron en los territorios, en las organizaciones sociales, las familias y el Estado. En este marco, se describen y analizan políticas masivas –la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Programa de Ingreso Social (PRIST)– tomadas como referencias para pensar otros programas –PROGRESAR, Asignación por embarazo, moratoria previsional, entre otros–. Se analizan dimensiones tales como cobertura, criterios de selección, presupuesto, enfoques teóricos y políticos que subyacen en relación a las/os destinatarias/os, sistema de implementación e impacto en las familias, el territorio y el Estado en cuanto al modo de implementación de las políticas públicas. La obra intenta –y lo logra–, develar la trama de las políticas sociales que se desarrollaron entre 2001 y 2015.

En la primera parte del libro, las coordinadoras realizan un análisis de las categorías y dimensiones que posibilitan entender las políticas sociales, visualizar los enfoques teóricos, metodológicos y ético-políticos que guían esta producción, acercándonos así una lectura integral de las políticas sociales implementadas en el periodo de estudio. Avanzando en la obra, encontramos conceptos y enfoques que se presentaron en esta primera parte y que se visualizan en un recorte de la realidad social investigada en función de una determinada política social. Las autoras van enriqueciendo nuestros marcos teóricos y construyendo argumentaciones mirando el territorio, el lugar y los significados que se van asignando a las familias, a las organizaciones comunitarias y a las/os profesionales de instituciones estatales; la importancia de las relaciones de cuidado garantizadas a nivel comunitario y cómo el Estado interviene en la vida social de las personas y se constituye en un actor en los territorios que se hace presente y lo habita.

Esta sección nos brinda un encuadre para la lectura de los siguientes capítulos y recoge las diferentes dimensiones abordadas por el resto de las/os autoras/es

En el capítulo **La cuantificación del empleo en la Argentina Desarrollista: un ensayo de la sociológica histórica**, Claudia Daniel realiza un corte desde los años 60 indagando las diferentes respuestas frente a la problemática del empleo. Desde la sociología estadística aborda de qué manera el empleo se constituyó en un objeto mensurable y en un principio organizador de los programas y políticas sociales. Analiza el surgimiento y continuidad de la “Encuesta de empleo y desempleo”, devenida hoy en “Encuesta permanente de hogares” –realizada por el INDEC–, y cómo estos instrumentos se convirtieron en referencia del debate público y base de apoyo de la acción política para la gobernanza y negociación entre los actores estatales y no estatales. Una mirada histórica que posibilita identificar las fuerzas que impulsan este tipo de políticas, cómo el

Estado comienza a hacerse responsable de estas estadísticas y cómo, desde una mirada laborcéntrica, entra en juego la legitimidad de una gestión gubernamental y se configuran/deciden políticas sociales. La autora culmina valorizando instrumentos/estadísticas que posibiliten la discusión pública de las diversas problemáticas.

En **La asignación universal por hijo y sus pasados. Reflexiones desde una historia del presente**, Ana Grondona re-visita la historia que nos posibilita entender las condiciones por las que esta política masiva logró el reconocimiento necesario para su incorporación como política de Estado. Recupera reflexiones sobre los modos de intervención en la población sin trabajo formal en la Argentina y de qué manera, a su entender, la AUH vino a desafiar la matriz laborcéntrica de las políticas sociales. La autora devela la trama histórica de la política social, que permite una mejor comprensión acerca de la posición persistente en torno a la generación de empleo como puerta de salida de la pobreza. También aborda las cargas morales, de culpabilización y sospecha que se depositan en relación a las/os desocupadas/os con una especial referencia a la concepción meritocrática en relación a las contraprestaciones que se exigen a las/os titulares de la AUH.

Bajo el título **La asistencia social actual. Entre la aseguración y la activación de los trabajadores**, Ana Logiudice caracteriza el modelo de política social asistencial vigente al momento de la producción de su capítulo el cual constituye –según su criterio– un punto de inflexión en materia de política social/seguridad social en relación a las/los trabajadoras/es informales y sus familias. Pone en tensión la afirmación del carácter universal de la AUH y PRIST y sostiene que tales políticas tuvieron un carácter masivo pero no universal. Desde un enfoque histórico que posibilita entender las condiciones que se generaron para que el Estado diera una respuesta de este tipo, realiza un análisis crítico del PRIST planteando grados de discrecionalidad y el impulso a un cooperativismo forzoso. Además, pone de relieve el monto de dinero que llegaba a las/os destinatarias/os, los aportes jubilatorios y la cobertura social; considerando que esto último constituye un acontecimiento que otorgó importantes cambios en la política social. En cuanto a la AUH, afirma que el grado de institucionalidad que adquirió es propio de un derecho y considera que esta política disminuyó la indigencia pero no la pobreza atendiendo al monto asignado a cada titular. Para la autora, estas políticas implicaron nuevas formas de intervención en lo asistencial, y una política de activación. Y considera que ambas políticas –asistencia y activación– otorgan un carácter híbrido a la intervención.

En el capítulo **Arreglos institucionales y márgenes de acción de las burocracias en la “seguridad social no contributiva”: un recorrido por la asignación Universal por Hijo**, Pilar Arcidiácono analiza las diferentes burocracias estatales que se pusieron en juego en su implementación. Expone que a las burocracias asistenciales profesionales/técnicas se sumaron los burócratas callejeros y la burocracia judicial. En cuanto a la burocracia asistencial, identifica y analiza la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) que define las normativas; la mirada de las burocracias callejeras está puesta en las/os docentes y médicas/os que deben certificar la

contraprestación que se impone como requisito; y la burocracia judicial actúa ante la negación de este derecho a ciertos grupos sociales, como el caso de las mujeres privadas de la libertad que han asumido los cuidados parentales de sus hijos en las cárceles. En su análisis define la AUH como una prestación de seguridad social no contributiva, considera que en el contexto de Argentina sigue primando el sistema clásico de seguridad social donde el trabajo formal organiza las políticas sociales. En este capítulo, la autora vuelve a enfatizar en las condicionalidades y la lectura en relación a las miradas de las/os destinatarias/os, y señala la tensión entre control y autonomía en relación a la contraprestación.

En el capítulo **Hacia una micropolítica del Estado central: el papel de las burocracias operativas en el análisis de la política social**, Luisina Perelmiter presenta una investigación que muestra la presencia del Estado central a través del Ministerio de Desarrollo social en el territorio y el imaginario de los actores sociales que articulan, negocian y se encuentran en éste. La autora relata diversas situaciones que posibilitan imaginar cómo se configuran las relaciones entre el Estado central, sobre todo a través de los operadores asistenciales, y los actores sociales. Demuestra la existencia de una percepción jerárquica entre el Estado central y las organizaciones del territorio: el Estado central “baja” al territorio. Asimismo describe las prácticas de los actores sociales tendientes a concretar un espacio de vinculación con las/os operadoras/es asistenciales, haciendo referencia a los modos en que generan estrategias en pos de aumentar su capital social para tener respuesta de la máxima autoridad en materia de políticas sociales. Al asomarse al interior del Estado, puede registrar tanto los modos de organización como la autonomía relativa de las/os operadores/as asistenciales.

**Dinero, moral y poder: el enraizamiento de los programas de transferencias monetarias en la vida familiar.** Desde la sociología del dinero y la sociología del poder, Ariel Wilkis y Martín Hornes desarrollan una investigación que revela el impacto de la expansión de transferencias formales monetarias en efectivo impactó en transformaciones en la organización doméstica. A través de extractos de entrevistas y situaciones vivenciadas durante la recolección de información primaria, analizan cómo este tipo de políticas redefine las relaciones de poder dentro de las familias, estableciendo relaciones entre dinero, moral y poder. Para los autores, el dinero proveniente de las transferencias de ingresos institucionalizó una nueva forma de dar respuestas a la pobreza, transformando así las políticas de focalización y descentralización que caracterizaron los años `90.

En el capítulo titulado **Mujeres y relaciones de cuidado en el territorio: una mirada microsocial a la constitución de la oferta comunitaria de cuidado**, Carla Zibecchi analiza la participación de las mujeres en el territorio, tanto en las políticas sociales como en las organizaciones sociales, y recupera los procesos microsociales que acontecen en el territorio y que se constituyen como parte de la distribución social del cuidado. Da cuenta de las trayectorias de las cuidadoras territoriales, de las significaciones que realizan de su trabajo, de los motivos e intereses que

tienen para cumplir con este trabajo, de las expectativas de profesionalización a partir de los procesos vivenciados. También destaca la invisibilización del trabajo de cuidado y las estrategias que se despliegan para capitalizar las experiencias del cuidar. En este capítulo podemos asomarnos a la feminización del mundo comunitario, a los aportes que realizan las mujeres en los territorios en relación al cuidado pero a su vez a su invisibilización, a los modos en que las políticas sociales y organizaciones territoriales se han relacionado con las mujeres cuidadoras y a las resistencias (siempre colectivas) por ellas construidas para habitar y construir el territorio. En definitiva, el trabajo presenta a las mujeres como protagonistas del territorio ya que sostienen la oferta del cuidado comunitario.

Martín Ierullo escribe el capítulo **Revisión de la noción de cuidado y sus particularidades en contexto de pobreza urbana persistente**. La reciente incorporación del cuidado en la agenda pública, su materialización en algunas políticas sociales y las nociones que circulan en torno a las prácticas de cuidado imprimen sentido al artículo. Desde este encuadre trabaja el cuidado como categoría teórica y recupera las concepciones que actualmente se debaten, apelando no solo a una revisión teórica de la categoría en las Ciencias Sociales sino a un trabajo de campo donde recoge la voz de organizaciones territoriales. Logra dilucidar cómo los cuidados territoriales en general se traducen como “cuidar de” y, en ese sentido, las acciones que se desarrollan en la comunidad en general están destinadas a las/os niñas/os y jóvenes construyéndose un cuidado defensivo ante un contexto que el autor define como hostil. Asimismo, el autor identifica las acciones de cuidado como prácticas que trascienden lo doméstico y valoriza los cuidados comunitarios como aportes para las familias que habitan los territorios identificando y categorizando las acciones de cuidado que desarrollan las organizaciones.

A través de un análisis sincrónico y diacrónico de las políticas sociales, este libro permite comprender la puesta en marcha de políticas de transferencia de ingresos condicionados en nuestro país y en la región. Estas reconstrucciones van realizándose desde las diferentes disciplinas del campo de las Ciencias Sociales (sociología estadística, sociología del dinero, las ciencias políticas y el trabajo social) y nos ayudan a desentrañar la configuración de las políticas sociales, el lugar del Estado, las disputas de diferentes actores en la agenda pública, los modos de entender las desigualdades sociales y las respuestas que se construyeron frente al conflicto redistributivo. Así, encontramos producciones que analizan políticas sociales desde una reconstrucción histórica a partir del desarrollismo, miradas analíticas a partir de las políticas de descentralización, focalización y participación de la década de los 90 y el análisis de ciertas políticas sociales desarrolladas entre 2001 - 2015 y que hoy (ya en otro contexto) tienen continuidad. De esta manera se construyen conocimientos sobre las políticas de transferencia de ingresos contextualizándolas desde la mirada hegemónica laborcéntrica en la que se desarrollan y tomando al territorio como espacio de indagación. Los diferentes enfoques y dimensiones permiten visibilizar la complejidad de los procesos inherentes al objeto de estudio de esta producción.

El Estado, los saberes y el territorio permiten entender lo acontecido en materia de políticas sociales en un periodo histórico reciente desde categorías teóricas que, no siendo neutrales, son sin embargo objetivas. Esta publicación materializa un proceso de divulgación de las investigaciones que fueron realizándose desde las diferentes universidades e institutos, aportando al conocimiento como bien público social. Significa, porqué no, una manera de reivindicar lo público en relación a las políticas sociales y a la producción de conocimientos desde las universidades públicas.

## Cita recomendada

**García Elettore, Paola (2018).** “Lo territorial como dimensión constitutiva de las políticas sociales. Aportes desde las Ciencias Sociales a la comprensión de lo acontecido recientemente en Argentina”. [Revisión del libro *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*. Pilar Arcidiácono y Carla Zibecchi (coordinadoras). Editorial Biblos, 2017]. Conciencia Social. Revista digital de Trabajo Social. Vol. 2, Nro. 3. Carrera de Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba. pp. 241-246. ISSN 2591-5339.

Esta obra está bajo la licencia Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional. La que permite compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: a) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); b) se mantengan los mismos términos de la licencia. La licencia completa se puede consultar en: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

## Sobre la autora

*\*Paola García Elettore*

Argentina. Feminista. Licenciada en Trabajo Social. Docente concursada e Investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Diplomada en Control y Gestión Social de Políticas Públicas, egresada de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Especialista en Infancia y adolescencia. Maestranda de la Maestría en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. También ejerce la profesión en el campo de la salud pública. Miembro del Comité Editorial de la Revista ConCienciaSocial. Correo electrónico: [paola\\_garciaelettore@yahoo.com](mailto:paola_garciaelettore@yahoo.com)