

La construcción de la categoría “familias pobres” desde las políticas sociales en las áreas de salud pública y bienestar social. Misiones, Argentina

LIDIA SCHIAVONI*



ABSTRACT:

Los límites en el campo semántico de un término como familia se desdibujan o constriñen según la posición de quienes lo enuncian. Se toman en consideración diferentes elementos para definir a las familias: los vínculos biológicos, las unidades residenciales, la forma de organizar la supervivencia, etc. según los agentes sociales que utilizan el término.

Nos proponemos en este artículo reconocer cómo se define el término “familias pobres” desde los referentes institucionales estatales que instrumentan acciones orientadas a cambiar las condiciones de vida de los sectores vulnerables y analizar las coincidencias y las diferencias entre los discursos y las prácticas de los diferentes grupos, a fin de establecer los modos temáticos clave que entran en juego al orientar sus prácticas.

Un rápido recorrido por conceptos clave en el campo antropológico como familia, parentesco, unidad doméstica y de Estado, políticas públicas y pobreza será necesario para situar la discusión en el plano teórico. La perspectiva de Pierre Bourdieu y su consideración de la familia como espacio más público que privado nos resulta atractiva para interpretar estos discursos y sus efectos.

* Facultad de Humanidades y ciencias Sociales. Universidad nacional de Misiones

Un abordaje metodológico cualitativo nos permitirá recuperar en las prácticas los discursos y sus influencias en el modo de garantizar derechos y prestaciones básicas desde la posición de funcionarios y profesionales de las áreas de salud y bienestar social. El área territorial de relevamiento será la ciudad de Posadas, Argentina, centro de servicios clave para toda la provincia de Misiones.

Palabras clave: pobreza–familia–políticas sociales–representaciones sociales.

PRESENTACIÓN

Como consecuencia de la experiencia de casi una década de trabajo en las áreas de Bienestar Social y de Salud Pública de la Provincia de Misiones (Argentina) observamos severos cambios en los criterios para definir las políticas públicas así como en la efectivización de los servicios sociales. En el análisis que presentamos en este artículo nos concentramos en las acciones implementadas en Posadas –capital de la provincia y centro de mayor densidad poblacional–⁵⁰ a través de programas diversos en los Ministerios de Salud Pública (Hospital Madariaga, Servicio Social, Servicio de Ginecología y Obstetricia y Servicio de Internación, Centros de Salud Periféricos) y de Bienestar Social, Mujer y Juventud (Áreas de Recepción y Orientación, Área de Subsidios, Área de Emergencias, Servicios de Comedores Comunitarios y Centros de Cuidados Infantiles).

Advertimos en las prácticas cotidianas de diferentes escenarios que los criterios para “prestar servicios” se definían dinámicamente. Los primeros intentos por establecer qué factores entraban en juego para generar los cambios nos llevó a reconstruir las representaciones de “familias pobres” a partir de las cuales actuaban los “prestadores” de estos servicios. No se trataba de una única definición sino que a partir de los lineamientos –también cambiantes– planteados desde los organismos estatales de mayor envergadura (programas nacionales, decretos del Poder Ejecutivo provincial, resoluciones ministeriales, etc.) los funcionarios y técnicos de diversos niveles actualizan el concepto, las acciones con los grupos evidencian una diversidad de mensajes. Los grupos de

⁵¹Posadas cuenta aproximadamente con 250.000 habitantes, es el centro urbano de mayor complejidad de la provincia y concentra más del 25% de su población total. Se encuentra articulada a través de un puente con la ciudad de Encarnación (Paraguay) por lo cual la frontera es un proceso presente y que le otorga características singulares con relación a otras capitales provinciales.

“La construcción de la categoría ‘familias pobres’ desde las políticas sociales...”

las familias usuarias a su vez reconceptualizan la imagen que el Estado a través de sus diferentes actores les asigna y actualizan también sus prácticas. Este dinámico proceso de asignación de sentidos y de resignificación de los términos se percibe en las estrategias que implementan los usuarios y los prestadores al operativizar el concepto de “familias pobres”.

Nos proponemos aquí reconocer cómo se define el término “familias pobres” desde los referentes institucionales estatales que instrumentan acciones orientadas a cambiar las condiciones de vida de los sectores vulnerables; del análisis de discursos y prácticas de diferentes grupos estableceremos cuáles son los nodos temáticos clave que orientan dichas prácticas.

Priorizamos el enfoque cualitativo con una mirada sobre “detalles” de la cotidianidad en la prestación de los servicios, observaciones sistemáticas en determinados escenarios (salas hospitalarias, salas de espera, reuniones de equipos de trabajo), entrevistas a funcionarios y técnicos de diversos rangos, complementado con un análisis exhaustivo de algunos instrumentos técnicos (fichas, planillas, proyectos, etc.) y normativos (decretos, leyes) que guían –según los protagonistas– sus acciones.

Como esquema conceptual para orientar nuestra mirada apelamos a las reflexiones de P. Bourdieu sobre el Estado y los modos de operar de sus miembros en la construcción de las categorías cognitivas; a diversos análisis propuestos para reconstruir la dinámica de los modelos de políticas; públicas, y más específicamente sociales, instrumentados en nuestro país en la última década, así como también realizaron un rápido recorrido de algunas nociones básicas muy utilizadas en la Antropología como familias, relaciones de parentesco, unidades domésticas, pobreza, vulnerabilidad social, entre otras.

Organizamos esta propuesta en varios apartados: primero, planteamos las nociones de Estado y de políticas públicas, políticas sociales y el modo en que desde estas nociones se ha ido redefiniendo en la Argentina en la última década la categoría de “familias pobres”; luego, analizamos los intentos de cambio en las unidades de análisis propuestos en los programas sociales, de los individuos hacia las familias, la revisión de los instrumentos técnicos y normativos que definen el “deber ser” y el modo en que se plasman en las prácticas cotidianas, recorriendo la distancia expresada entre el valor de lo escrito y el nivel del funcionario o técnico en juego; más adelante analizamos los conceptos que se articulan para construir esta categoría político-social “familias pobres” y

por último, en las conclusiones, reconocemos este dinámico proceso de definiciones y redefiniciones de quienes componen las “familias pobres”, en el cual participan tanto los funcionarios del Estado como sus ciudadanos.

I. EL ESTADO COMO CREADOR DE CATEGORÍAS

El Estado no es un actor más del escenario social, es el que establece las reglas del juego ya sea en acuerdo con, o, a partir de, la presión de otros agentes sociales. Bourdieu reelabora una definición weberiana del Estado, y plantea: “el Estado es un X (a determinar) que reivindica con éxito el monopolio del uso legítimo de la violencia física y simbólica sobre un territorio determinado y sobre el conjunto de la población correspondiente”. (1994: 107).⁵² El Estado construye su poder por ser el garante de la reproducción social y establecer los modos de efectivizar la continuidad, además es el responsable de mantener el “orden social”, por eso tiene a su disposición el uso de la violencia física y simbólica. Esta última se ejerce a través de distintos canales, pero nos interesa específicamente en la generación de los sistemas de categorías cognitivas, definiendo el modo de “mirar, concebir y recortar el mundo”.

Bourdieu agrega otra especie de capital a su esquema (económico, cultural, social y simbólico), la de meta capital cuando se refiere al Estado, pues reconoce en éste la capacidad para crear estos sistemas de categorías cognitivas, de percepción y orientación en los ciudadanos. Este es el poder que ejercen los funcionarios públicos al asumirse como representantes del Estado e infundir a sus prácticas una serie de actos de violencia simbólica cuando clasifican, etiquetan y deciden quiénes constituyen las *familias pobres* y qué lugar ocupan en el espacio social.

Al revisar el peso de los Estados-Nación en el actual mundo globalizado —donde los grupos de poder transnacionales cuentan más que una Nación— es relevante rescatar el concepto de Estado pues continúa vigente simbólica y efectivamente para sus ciudadanos, aunque muy permeado por los lineamientos internacionales. El Estado argentino responde a estas conceptualizaciones tal como lo señala Oszlak al definirlo:

“Un sistema institucional —el Estado en su manifestación material—, cuya viabilidad exige el continuado ejercicio de la capacidad de extraer de la sociedad los recursos necesarios para reproducirse y para reproducir un determinado

⁵²Todas las citas del texto de P. Bourdieu son traducción propia.

"La construcción de la categoría 'familias pobres' desde las políticas sociales..."

orden social. La pretensión de ejercer esta capacidad extractiva –la “potestad fiscal” en términos constitucionalistas– no sólo se halla respaldada por recursos de coerción sino además por la legítima invocación de ser el Estado el único actor capaz de garantizar la vigencia y continuidad de ciertos parámetros de organización social. Esos parámetros definen un sistema de convivencia que nuestra fase denomina “civilización”. (Oszlak 1997: 191)

En la base constitutiva de un Estado hay violencia física, por ello se generan los recursos simbólicos para enmascarar la dominación. El aparato legal plasmado en el documento de la Constitución Nacional muestra los “acuerdos” logrados al definir un “estilo de vida” para el país. Elina Mecle Armiñana (2001) enfatiza en su análisis la fuerza y el poder simbólicos de los principios que se declaran en la Constitución Nacional y el divorcio actual entre éstos y las políticas públicas generadas desde el propio Estado. Al revisar la historia argentina encuentra que sólo con la Constitución de 1949 hubo correspondencia entre principios políticos y acciones de gobierno. La Constitución de 1994 declara un modelo de país democrático y equitativo, que resultó difícil de plasmar en las políticas públicas a casi una década de su sanción; los funcionarios públicos amparados en esa “imagen” del Estado despliegan sus subjetividades al precisar o definir criterios de demarcación entre los ciudadanos.

Ante el divorcio de lo que se expresa en los documentos oficiales y las acciones de los gobiernos, el margen de juego habilitado para los funcionarios es muy amplio y, es allí donde éstos se apropian de los espacios de poder. La operacionalización de los principios constitucionales a través de leyes y decretos muestra la re-creación de esos espacios de poder que se adjudican los referentes estatales, desde los legisladores hasta los integrantes de cualquier equipo técnico ministerial.

2. LAS POLÍTICAS SOCIALES COMO EXPRESIÓN DE LAS INTENCIONES DEL ESTADO

La existencia de desigualdades en una sociedad no constituye en sí misma un fenómeno nuevo, lo “novedoso” es que la desigualdad afecta cada vez a mayores proporciones de la sociedad y que las medidas para superarla resultan poco efectivas.

Al revisar los diferentes modelos de políticas sociales que se han instrumentado en los países capitalistas para asegurar un determinado nivel de

articulación social y distribución de los recursos, hallamos que éstos se diferencian según el rol que adquiere el Estado como árbitro para garantizar la reproducción social. J. L. Coraggio (1999) presenta en uno de sus textos un análisis comparativo de estos modelos y comenta sobre la base de lo planteado por Esping-Andersen la forma en que el modelo neoliberal habilita una política asistencialista, el modelo bismarckiano plantea un sesgo corporativista y el social-demócrata se basa en la universalización del acceso a los beneficios sociales.

Una rápida mirada sobre la situación en la Argentina permitirá una evaluación más ajustada acerca de la efectivización de estos modelos en nuestro país. Si se acepta que lo instaurado en la década del cuarenta, y que continuó hasta casi mediados del setenta, fue el modelo más cercano al del Estado de Bienestar tipo bismarckiano recuperable en la revisión de la historia argentina, las circunstancias históricas que posibilitaron su implementación nos remiten no sólo a condiciones sociopolíticas y económicas internas sino también externas. El proceso de sustitución de importaciones en la segunda posguerra posibilitó considerar el empleo como la forma "natural" de inserción de los ciudadanos en la sociedad. El trabajador como empleado se constituyó en el eje del modelo de políticas sociales y se plantearon complementariamente líneas específicas para los grupos fuera del mercado: niños, enfermos, ancianos.

El resquebrajamiento del sistema de prestaciones y el proceso de desarticulación que se inicia con la crisis del petróleo en la década del setenta a nivel internacional afectaron a nuestro país pues se desalentó la producción industrial y se retrocedió a un esquema productivo centrado en la producción primaria y terciaria. Los efectos de este proceso de desmantelamiento de la estructura industrial argentina se visualizan no solo en la creciente y sostenida desocupación (tasas que llegan a superar los dos dígitos durante varios años a través de la última década) sino también en el aumento de la proporción de argentinos que no alcanzan a satisfacer un umbral básico de prestaciones que les garanticen su inclusión como ciudadanos.

Belmartino y otros caracterizan muy bien este proceso en los párrafos que siguen:

“La construcción de la categoría ‘familias pobres’ desde las políticas sociales...”

“En Argentina el proceso de cambio fue particularmente conflictivo. Iniciado en la segunda mitad de los 70 bajo una dictadura militar que fue perdiendo gradualmente tanto legitimidad como capacidad de intervención, reformulado en los 80 con la emergencia de un gobierno democrático que pretendió recuperar y fortalecer principios de orden social formulados en clave socialdemócrata, fue sacudido por la crisis hiperinflacionaria de los años 89-90, que precipitó cambios impensables algunos años antes bajo un régimen democrático, originando nuevas reglas de juego destinadas a gobernar las relaciones entre Estado y Sociedad, establecidas sin oposición consistente en la primera mitad de los años 90” (Belmartino y otros 2001: 58).

Las políticas públicas se orientaron a dismantlar las empresas de los servicios básicos al privatizarlas o concesionarlas como ocurrió en el campo de las comunicaciones con el correo, el teléfono, los aeropuertos, las rutas camineras o la empresa petrolera, entre otras. La apertura de las importaciones sin restricciones debilitó y aniquiló el aparato productivo industrial. Los servicios públicos universales en el campo de la salud y la educación fueron transferidos del orden nacional al provincial con serias reducciones presupuestarias y así se generaron nuevas modalidades de prestaciones como los Hospitales de Autogestión que arancelaron las prestaciones antes gratuitas, o se degradaron de tal modo los servicios educativos públicos que se promovió la educación privada.

A pesar de la priorización del pago de la deuda externa, en cuyas negociaciones además fue incrementando su valor, se plantearon en breves períodos señales de recuperación de la economía y de ampliación de los circuitos de consumo pero sólo significaron aumentar más el endeudamiento y continuaron con la destrucción de industrias y empresas.

Esta sintética mirada sobre lo ocurrido en la Argentina en la última década, donde en vez de proponer políticas para garantizar el “orden social” respetando los parámetros de vida consensuados para “todos” los argentinos, evidencia la imposibilidad de generar acciones efectivas de inclusión; el resultado ha sido un país para “grupos elegidos”, los no pobres. Para los pobres se realizan acciones residuales que sólo intentan garantizar la reproducción biológica, la supervivencia, ni siquiera la reproducción igual de una generación a otra y mucho menos permiten plantear una tendencia de reproducción social para superar los umbrales alcanzados (en

cuestiones de salud, educación, participación política, etc.) por una generación hacia la siguiente. La proporción de familias argentinas sin posibilidades de garantizar la vida de sus miembros tuvo un sostenido incremento⁵³ que se refleja en la disminución del consumo, las dificultades para insertarse en el mercado formal de trabajo, etc.

La revisión de los modelos de políticas sociales de la década del ochenta y más específicamente de la del noventa exhibe el desinterés por la superación de la pobreza y la imposibilidad de generar mecanismos de movilidad ascendente, y muestra la escasa voluntad política para ocuparse del tema. Las medidas instrumentadas tratan de contener a los sectores pobres, pues existen y “algo hay que hacer”. Analizar de qué modo han sido considerados y abordados exige ocuparnos de la categoría “familias pobres”, ya que ésta ha sido protagonista de programas y proyectos de orden nacional y provincial. Veremos las modalidades que presenta en las Áreas de Salud y Bienestar Social en Posadas a través de las acciones de organismos provinciales.

3. LOS CRITERIOS PARA DISTINGUIR LA POBREZA DE LAS FAMILIAS

Se parte del concepto de *familia nuclear* como equivalente a *familia normal*, legitimada por el Estado, y de una concepción de *pobreza* como un estado de *carencia* que impide satisfacer necesidades o que limita el acceso a un trabajo generador de ingresos.

La revisión de las diferentes áreas de acción pública muestra el retiro paulatino del Estado nacional a través de la transferencia a los Estados provinciales de entidades y planes, muy evidente en la educación, la salud y la acción social.

En el área Salud la innovación más destacada en el período considerado está vinculada con la creación de los Hospitales Públicos de Autogestión. Esta modalidad de organización tuvo como propósito habilitar los servicios con el

⁵³Según datos del Indec para la provincia de Misiones la proporción de hogares particulares con NBI fue decreciendo entre 1980, 1991 y el 2001: el 39,20%, el 30% y el 23,50% respectivamente. Para el departamento Capital, donde se incluye la ciudad de Posadas, las cifras han sido las siguientes: el 28,90%, el 22,50% y el 17,80% para las mismas mediciones. Por la construcción del índice en sí el componente relativo a condiciones de habitación genera una cierta distorsión puesto que en las dos últimas décadas el proceso de relocalización de familias instaladas en bolsones de pobreza en Posadas que fueron trasladadas por la subida de la cota del lago de la represa de Yacyretá cambió sustancialmente sus condiciones de habitación pero no su calidad de vida ya que mayoritariamente son familias cuyos trabajadores se insertan en el sector informal o bien están desocupados durante períodos prolongados. Además por ser la ciudad capital también concentra la mayor proporción de sectores con mayor nivel de vida.

"La construcción de la categoría 'familias pobres' desde las políticas sociales..."

pago de aranceles diferenciales a los pacientes de obras sociales o con posibilidades de utilizar servicios privados, además de sostener las prestaciones casi gratuitas para quienes no dispusieran de recursos.

En Misiones, el Hospital R. Madariaga de Posadas es la unidad de mayor complejidad y constituye el centro de referencia para toda la provincia y la región (zona norte de Corrientes y sur de Paraguay). Fue incluido en esta modalidad y partir de los noventa se comenzaron a cobrar sistemática y regularmente "bonos de colaboración" (entre \$1 y \$10 según la capacidad de pago del paciente), que disfrazaban el pago de los servicios más elementales tanto del área de enfermería como en el área médica (por la colocación de inyecciones, por nebulizaciones, por consultas médicas, curaciones, etc.). Se planteó como un acto voluntario, pero es muy perceptible la mayor disposición del personal cuando los pacientes cooperan a través de estos bonos.

A principios del año 2000 se estableció por un decreto provincial la obligatoriedad del pago de los servicios a todos los pacientes extranjeros: el documento de identidad pasa a tener un alto valor para acceder a los servicios "gratuitos". De todos modos se mantiene que todos los elementos denominados "material descartable" que se utilizan en curaciones, intervenciones quirúrgicas, consultas, etc. deberán ser aportados o abonados por los pacientes en forma directa, o bien a través de estos bonos colaboración. Se fijaron los costos de las diferentes intervenciones, por ejemplo la atención de un parto a una mujer extranjera cuesta \$450, a una argentina entre \$40 y \$60 según los días de internación y los medicamentos utilizados. Todos los pacientes internados deben "en lo posible" –según la evaluación de su situación de pobreza– abonar los medicamentos que se le suministran mientras están internados y luego adquirirlos en la farmacia del Hospital para continuar los tratamientos.

Ser declarado "pobre de solemnidad" en este contexto deja de ser un estigma para transformarse en un "salvoconducto" que permite evitar el pago de los aranceles. El Área Social del Hospital y el Servicio de Admisión son las dependencias responsables de establecer esta diferenciación entre "el que puede pagar" y "el que no puede pagar". Los instrumentos técnicos (encuestas, planillas de diversos tipos, etc.) que hemos revisado y que se utilizan para establecer esta distinción incluyen un limitado número de variables y los criterios descansan en las entrevistas que mantienen las trabajadoras sociales con los pacientes y/o sus familiares para establecer las posibilidades de pago.

Dichas entrevistas no tienen un protocolo uniforme, sino que de acuerdo a la vestimenta, el modo de expresarse, el lugar de residencia y las actividades laborales que declaran los miembros de las familias pueden ser eximidos o no de los aranceles. El número de miembros y las edades de los hijos suele ser el factor de mayor peso (que está registrado en la ficha tipo), aunque en general “...ninguno debería pagar porque si vienen al Hospital es porque ya no tienen nada...” (expresión de una trabajadora social del Área Social).

El personal del Servicio de Admisión del Área Quirúrgica donde se abonan los aranceles más altos, realiza un interrogatorio más amplio y sobre todo indagan en las redes familiares y vecinales de los pacientes, ya que si provienen de localidades del interior de la provincia y tienen que permanecer un período mayor en la ciudad de Posadas por curaciones, controles, etc. deben preverse alternativas que logren acceder a los servicios hospitalarios.

De esta breve presentación queda en evidencia que más allá de los intentos por sistematizar dimensiones de análisis socio-económico las dimensiones culturales (relativas a creencias, redes sociales, recursos alternativos, etc.) no son tenidas en cuenta. La mayor responsabilidad para establecer quién puede acceder gratuitamente a los servicios recae en los profesionales del Servicio

Social y los criterios varían según las personalidades de cada integrante del Área. Son muy sintéticos los informes y los espacios para explicitar los criterios clave. Se atienden en este Servicio más de 30 personas por día con un plantel de tres profesionales, que además hacen apoyo a los internados en salas.

Se sigue utilizando una terminología estigmatizante como “pobre de solemnidad”, “carente total de recursos” que encierra diferentes contenidos según quién la usa pero que “aparentemente” no afecta a los usuarios ya que les posibilita gestionar por ejemplo el documento nacional de identidad sin costo, o acceder a los medicamentos gratuitamente para continuar un tratamiento, etc. La población usuaria se “somete” a estas clasificaciones para acceder a mínimos beneficios que deberían estar garantizados como derechos básicos. Incluso entre los mismos usuarios es frecuente socializar cuáles son las respuestas clave para poder “seguir siendo pobre” (declarar hijos sin documentos, no informar el beneficio de un Plan Jefas de Hogar, etc.) Como las bases informáticas de los diferentes programas y servicios no están interconectadas estas especulaciones son posibles y favorecen este “cultivar la pobreza”. El análisis de las fichas de evaluación socio-económica ni siquiera avanza sobre

“La construcción de la categoría ‘familias pobres’ desde las políticas sociales...”

posibles orientaciones o conexiones sobre cuestiones que deben ser tratadas en otras áreas o servicios o bien que puedan incidir en la eficacia de los tratamientos como las relativas a las condiciones de habitación, quedan simplemente como datos orientadores para el diagnóstico social.

En el área de *Bienestar social* el Área de Recepción y Orientación es la que realiza la primer evaluación para reconocer la pertinencia de las solicitudes. Se han probado diferentes instrumentos –algunos han sido más completos y complejos– hasta llegar al que se usa actualmente. De la modalidad vigente hasta 1998 –en la cual con base en entrevistas no estructuradas y de acuerdo a los servicios disponibles se ajustaban las demandas de los usuarios a la oferta del Ministerio– se pasó a un proceso de problematización de los criterios para recepcionar las demandas y para plantear las alternativas de solución, considerando a los usuarios como sujetos que tienen derecho a plantear sus requerimientos y que pueden compartir con los técnicos el análisis y la evaluación de las alternativas de solución. Luego de la prueba de instrumentos más completos y con una mirada integradora sobre las cuestiones sociales y familiares, la resultante es una ficha que sintetiza información básica sobre el núcleo familiar, ignora las condiciones de habitación pero sí releva los recursos a nivel comunitario que puede disponer una familia, desde el reconocimiento de sus redes parentales y vecinales hasta las organizaciones religiosas, gubernamentales prestadoras de diversos servicios, etc.

Se agregó una planilla específica para los casos de enfermos que acuden en busca de apoyo, y en vez de reorientarlos a los servicios de salud, se registran el tipo de dolencias, el carácter de los tratamientos, y el acceso a la medicación, sobre todo en las enfermedades crónicas. Al indagar por qué esta superposición de acciones y la invasión a un ámbito que tiene sus prestadores específicos, las respuestas se orientan a la justificación del apoyo moral, la contención afectiva, etc. ante el desamparo al que están expuestos en el Hospital. Otra de las interpretaciones es que debido al deterioro de las prestaciones del Área Salud es el Área de Bienestar Social la que tiene que garantizar en “lo posible” los medicamentos, pero sin exigir los controles ni establecer las articulaciones interinstitucionales correspondientes.

Nuevamente, como en el caso del Hospital, no se plantea la elaboración de un índice que permita sintetizar las variables que se relevan y se completa la evaluación diagnóstica con la percepción del trabajador social acerca de las acti-

optimizando los recursos económicos y humanos que resultan insuficientes en relación con la creciente proporción de familias en situación de pobreza o bien en riesgo de desarticularse del sistema social, dada la pérdida de puestos de trabajo, la baja en el poder adquisitivo de los salarios, etc.

A pesar de que es una política que se está implementando desde 2001, no ha llegado a instalarse como estrategia para definir las líneas de acción prioritarias para paliar la situación de los indigentes, tratar de promover a los grupos pobres y sostener o generar condiciones de movilidad ascendente para todos los sectores. Evidentemente este instrumento, el Registro Único de Beneficiarios, constituye un elemento más de la compleja estrategia que deberá elaborarse para efectivamente erradicar o reducir la pobreza.

Hemos realizado un análisis comparativo⁵⁸ de las diferentes dimensiones que se toman en cuenta en el Área de Salud (Hospital Madariaga de Posadas), en el Área de Bienestar Social (Recepción y Orientación) y en el Ministerio de Desarrollo Social (Fibaps).

Agrupamos las variables según unidades de análisis: individuos, familias, viviendas, recursos comunitarios y programas sociales. Para relevar información relativa a los *individuos* hay una gran homogeneidad en cuanto a las variables consideradas, el Área de Bienestar Social no registra ingresos, estado civil ni nacionalidad.

En cuanto a la información sobre *la familia*, las tres fuentes consideradas se limitan a la composición, el número de miembros, el acceso a los servicios de salud, educación y recreación (sólo Bienestar Social). En el caso de Salud Pública y Bienestar Social se privilegia la organización del grupo familiar a partir del “solicitante” o del “paciente”, en cambio desde el Sisfam, se lo hace a partir de la Jefatura del Hogar. Esta diferencia señala además la escasa relevancia que se otorga la diversidad en la composición de los núcleos y a la incidencia de un factor como éste. Ninguna de ellas indaga acerca del origen (rural o urbano) de los grupos, el tiempo de residencia en el lugar, si son migrantes, etc. Los datos para caracterizar a las viviendas son considerados por el registro del Sisfam de un modo exhaustivo, parcialmente por Salud Pública y en Bienestar Social sólo se requiere para los casos de gestión de subsidios.⁵⁹

⁵⁸Se realizó una matriz en la que se volcaron las dimensiones analizadas por las tres áreas en comparación, se listaron 60 variables.

⁵⁹En el Área de Subsidios se releven las variables relativas a vivienda, se atiende individuos y/o familias. En el Área de Emergencias atienden al igual que en el Área de Desarrollo Comunitario, a entidades de la sociedad civil y/o municipios.

“La construcción de la categoría ‘familias pobres’ desde las políticas sociales...”

Los *recursos comunitarios* o barriales, es decir la presencia y utilización de servicios de cuidados infantiles, prestaciones médicas, comedores comunitarios, clubes, iglesias y templos, etc. sólo son relevados por Bienestar Social, así como las redes de parientes y amigos que se agrupan en este bloque, más vinculadas a la cuestión geográfica que interaccional. Ser usuario o beneficiario de un programa social (sea del orden local, provincial o nacional) es registrado para el grupo familiar en los casos de Bienestar Social y el Sisfam y para los individuos en el caso de Salud Pública.

Este análisis comparativo muestra la homogeneidad de criterios que se tienen en cuenta para clasificar o etiquetar a las familias pobres desde diferentes organismos públicos y con diferentes propósitos explícitos, para orientar la demanda según Bienestar Social, para establecer la gratuidad en Salud Pública o para acceder a determinados programas desde el Sisfam. El discurso estatal en sus diferentes niveles (nacional, provincial, institucional) imprime en las perspectivas de sus funcionarios una similitud de enfoques que se expresan en estos criterios elegidos para distinguir familias pobres de familias no pobres.

Es sorprendente la escasa consideración acerca de la familia como grupo, no se cuestiona si para determinadas –áreas las que permiten el acceso a programas alimentarios, por ejemplo, o el mejoramiento de viviendas– es más relevante la consideración del hogar o la unidad doméstica y no necesariamente la familia. Esta indiscriminación con respecto a los conceptos puede indicar tanto el desconocimiento de las diferencias como así también la “naturalización” de la familia nuclear, un modelo que no requiere revisión, a pesar de que en el repertorio de tipos de miembros todos los organismos habilitan diversidad de parientes y allegados.

Tanto el Área Salud Pública como en Bienestar Social, donde la cotidianidad de los grupos se juega en la interacción familiar y requiere del reconocimiento de roles claros, estas variables se consideran, y se construyen los grupos, pero no se toman en cuenta para explicitar por ejemplo la diversidad de modelos familiares en vigencia, la importancia de las redes parentales, etc. aun para servir a los propósitos de cada organización.

La revisión de los indicadores muestra que no sería incompatible generar un acuerdo entre los diferentes organismos para establecer criterios comunes para orientar las prestaciones según las características de los diferentes grupos sociales, donde la diferenciación de los diversos niveles de vulnerabilidad en

que se hallan unos y otros debe ser tenido en cuenta ya que los casos de muerte por desnutrición, o falta de atención médica, etc. reavivan la urgencia de ocuparse de las cuestiones sociales, no con carácter residual sino como política estructural vinculada a la generación de ingresos.

El cambio en la perspectiva desde la cual se generan los programas sociales o se establecen los criterios para brindar las prestaciones ha llevado al abandono “formal”, en los papeles, del individuo como unidad de análisis y la incorporación de las familias como núcleo de referencias. Se observa una cierta distorsión entre los datos que se relevan, el uso que se hace de ellos y la resultante en cuanto a prestaciones y/o servicios; la unidad familiar se torna otra vez fantasmagórica y reaparece el individuo como protagonista. En el caso de Bienestar Social se ha revalorizado el entorno de vida en términos de recursos comunitarios que pueden apoyar o sostener a los grupos familiares vulnerables. Es reciente en esta área el reconocimiento de las familias como unidades de referencia ancladas en redes sociales más amplias, sean barriales o parentales.

La naturalización de la familia nuclear y la subjetividad de los responsables de los programas y oficinas son los criterios que priman para establecer los umbrales de pobreza a pesar de los instrumentos específicos de que disponen las diversas áreas analizadas y de la profundidad de los estudios realizados en torno a la cuestión de la pobreza. Una rápida mirada a los conceptos de familia y pobreza facilitarán la comprensión de la construcción del término “familias pobres”.

4. LA POBREZA Y OTROS CONCEPTOS RELACIONADOS

La desocupación instalada como fenómeno difícil de dominar en el esquema económico impuesto descolocó a una amplia franja de población que se sostenía a partir de los ingresos generados por su trabajo, la transportó a una posición de dependencia de diferentes sectores sociales para garantizar prestaciones básicas. Belmartino y otros sintetizan en el siguiente párrafo esta progresiva destrucción del “mundo del trabajo” :

“...la flexibilidad laboral en Argentina ha logrado consolidar, en términos institucionales, políticos y económicos, un lento y persistente proceso de disgregación del trabajo asalariado iniciado en la década de los ochenta. Las ocupaciones precarias y el trabajo flexibilizado constituyen las nuevas expresiones del crecimiento del empleo. La pérdida de trabajo, por otra parte, implica transitar

“La construcción de la categoría ‘familias pobres’ desde las políticas sociales...”

desde la esfera de la legitimidad jurídica que otorga derechos, a la esfera de discrecionalidad de los actos de gobierno que determina, en función de la voluntad política, el otorgamiento de beneficios asistenciales para subsidiar la protección social. *En definitiva hay una transformación del formato tradicional de los derechos sociales como derechos subjetivos en meros beneficios asistenciales de carácter compensatorio. Este mecanismo de desactivación de derechos no es casual, por el contrario, tiene la capacidad de incidir en los conflictos sociales y de restar poder a los sujetos sociales...*” (Belmartino y otros 2001: 58-59. La cursiva es nuestra).

El desarrollo de esta secuencia, como señalamos antes, no respondió exclusivamente a los determinantes propios de la Argentina como país, sino que en la última década los mensajes y presiones del orden internacional han sido muy explícitos. A partir de la década del noventa los organismos internacionales que regulan los flujos de capitales de unos países a otros (FMI y BM) han definido con precisión –Consenso de Washington– los caminos que deben seguirse y delinearon para los países latinoamericanos recetas de aplicación mecánica, uniformes para todos, que destacan los siguientes aspectos: se abandona la idea de *planificación* y se la reemplaza por la de *gestión*, el término *participación* se incorpora a los discursos sin atender a sus implicancias; las propuestas ya no son evaluadas por sus resultados sino por la relación costos/beneficios; la *descentralización* como estrategia de deslindar o delegar responsabilidades se sugiere no sólo del orden nacional al provincial sino también al municipal y al de las organizaciones no gubernamentales; la *focalización* reemplaza paulatinamente los antiguos criterios universalistas que persistían; se privatizan los sistemas previsionales y de seguridad social y se establecen con precisión las diferencias entre los tipos de pobreza, estructural o relativa. La mirada sobre los modelos de políticas sociales implementados en nuestro país revela que estos criterios han sido plenamente respetados en la última década y en consecuencia divorciados de los principios constitucionales.

Tratar de definir el concepto de pobreza acarrea numerosas dificultades, desde las reflexiones de M. Moreno (1998) cuando comenta que más que definiciones hallamos una serie de indicadores de diverso orden para establecer operativamente qué se considera pobre y qué no pobre, incluyendo entre estos extremos las diferentes categorías de “pobres estructurales”, “pobres pauperizados”, “indigentes”, “nuevos pobres”. Se elaboró un concepto nor-

mativo sustentado en la definición de necesidades que se fijan por juicios de valor, ancladas en un determinado momento histórico de una sociedad (Altimir), o bien se establece un umbral biológico básico, imprescindible para la supervivencia (Sen).

La elección de un índice que registre las necesidades básicas insatisfechas es la demostración del nivel de problematización de la cuestión, sobre todo si revisamos cuáles fueron los indicadores seleccionados: los aspectos relativos a las características de la vivienda y sus condiciones de habitación fueron privilegiados por sobre los socio-culturales. La incorporación posterior del concepto de Línea de Pobreza para establecer el límite sobre la base de los ingresos percibidos o generados por el grupo doméstico constituyó otro intento para definir la precariedad de los diferentes grupos sociales. Este también resultó insuficiente pues solo logra rescatar situaciones coyunturales. La combinación de ambos posibilitó reconocer el denominado grupo de “indigentes”, pobres estructurales en cuanto a condiciones de habitación, acceso a la escolaridad básica y capacidad de subsistencia del hogar —evaluada tomando en cuenta el nivel educativo del jefe y sus oportunidades de inserción laboral— y a la ínfima suma de dinero mensual percibida.

Hacia 1990 el PNUD generó otros indicadores para clasificar o caracterizar la heterogeneidad social de los países, como por ejemplo el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que posiciona a la Argentina en el orden internacional en un lugar preocupante. Las políticas nacionales para “contener” a los grupos más vulnerables fueron encaradas como paliativos para las situaciones de pobreza y no efectivamente como estrategias para erradicarla, ya que nunca se plantearon propuestas tendientes a crear puestos de trabajo para reinsertar en el mercado laboral a la masa de desocupados y subocupados, ni de mejorar el poder adquisitivo de los ingresos más allá del breve período cuando se inicia el Plan de Convertibilidad. Las políticas sociales y las políticas económicas operaron en forma divorciada.

Lo Vuolo y otros autores (1999) señalan que es indispensable enfocar el estudio de la pobreza relacionándolo con el de la estructura económica; cuando en los modelos de análisis se insiste en separar ambas esferas, se esteriliza la mirada sobre la pobreza como si se tratara de un fenómeno casi autónomo con respecto a las posibilidades de articulación y/o inserción de las familias en la economía del país. No se considera como un proceso dinámico la generación de

“La construcción de la categoría ‘familias pobres’ desde las políticas sociales...”

sectores o grupos pobres sino como un elemento presente en el sistema, el cual puede controlarse con diferentes estrategias.

A pesar de los matices entre diferentes visiones (tecnocrática, asistencial represiva, caritativa) y sus estrategias de intervención todas participan de una lógica similar: *los pobres deben ser socialmente regulados de modos diferentes a los implementados con aquellos que participan del sistema económico y por ello hay que perfeccionar las técnicas de administración clientelística y consolidar las formas de gobierno democrático*. No se instrumentan políticas “para erradicar la pobreza” sino políticas “para administrar la pobreza”, esto resulta muy claro en la Argentina.

Para iluminar este confuso panorama Lo Vuolo y otros proponen:

“Un concepto de pobreza relevante para la formulación de políticas públicas debería centrar la atención en identificar elementos de índole económica, comunes y generalizables (de forma tal que puedan ser normados). Más aún, no se trata de identificar sólo elementos comunes sino relaciones jerárquicas entre dichos elementos para dilucidar la importancia de cada uno. Y en ese sentido no cabe duda de que uno de los elementos comunes a todas las situaciones de pobreza –y que, a su vez, ocupa un lugar jerárquicamente superior– es la insuficiencia de ingresos. En consecuencia, la principal fuente que tienen las personas para generar ingresos es el empleo remunerado”. (Lo Vuolo y otros 1999: 129).

La pobreza se presenta como la resultante de la cuestión social, ¿se trata de una nueva cuestión social? ¿O debemos revisitar las relaciones capital/trabajo? Hallamos un nuevo repertorio de categorías según las líneas de pensamiento, una rápida revisión de estos términos se hace necesaria.

La *exclusión* presupone una homogeneidad social inexistente, pues engloba tanto a los pauperizados como a los pobres estructurales. Describe a los grupos excluidos, a los que supone fuera del sistema; pero en realidad éstos forman parte y constituyen uno de los productos de este sistema en redefinición. Es una perspectiva más individualista del problema, pues remite a las situaciones más personales que sociales. Es un término más usado en los países anglosajones (Castel, 2000).

Como antepuesto a la exclusión se incorpora la *inclusión*, se considera más apropiada ya que desde este esquema se presentan diferentes situaciones y modos de anclarse en el sistema, también alude a las relaciones capital/trabajo. Es más usado en Francia, se basa en la instrumentación de un ingreso mínimo de inserción (Castel, 2000).

El concepto de *vulnerabilidad* refiere a diferentes aspectos en los que puede expresarse la inseguridad de los grupos vinculados con situaciones de flexibilidad y precarización del trabajo y debilitamiento de los lazos sociales.

La *desafiliación* es la posición más desfavorable de los grupos que han ido perdiendo las conexiones con el sistema social, fundamentalmente las vinculadas al trabajo, y a partir de este eje fueron resquebrajando sus relaciones sociales, familiares, vecinales, etc. Constituye el escalón más crítico para iniciar un proceso de rearticulación social. Son estados previsibles, debería evitarse que los grupos se desarticulen del sistema (Lo Vuolo y otros, 1999).

La *marginalidad* es una antigua noción que nos remite a esquemas dicotómicos similares a los de la exclusión, alude no sólo a la cuestión económica –laboral específicamente– sino también política y social. Se planteó como un estado transitorio que según las políticas de desarrollo económico posibilitarían reincorporar los grupos marginados al conjunto de la sociedad. Se ha escamoteado el carácter estructural de la marginalidad. Vuelve a utilizarse casi como sinónimo de exclusión. (Lo Vuolo y otros, 1999)

Los principios éticos que orientan las políticas sociales se agrupan en torno a la idea de *universalidad*, que surgida de una perspectiva de derechos sociales básicos, plantea para todos los miembros de una sociedad un umbral común de condiciones de vida dignas basadas en principios éticos que defienden valores sociales tales como la igualdad, la solidaridad, etc.

La *meritocracia*, en cambio, parte del supuesto de una igualdad original de todos los ciudadanos donde el éxito de unos y los fracasos de otros se deben al diferencial esfuerzo que incorporan en sus trayectorias de vida, reproduce la desigualdad original disfrazando condiciones de “largada” comunes a todos. Reduce la cuestión social a una responsabilidad individual.

A pesar de que vemos renovado el conjunto de conceptos para analizar la cuestión de la pobreza en términos de los estudios realizados, esto no se refleja en la modalidad de concebir y actuar que mantienen los diferentes funcionarios y técnicos responsables de la implementación de las políticas sociales. Seguimos participando de un proceso de disociación entre los saberes académicos y las orientaciones políticas. Similar es la situación frente a la conceptualización de las familias.

“La construcción de la categoría ‘familias pobres’ desde las políticas sociales...”

5. LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA FAMILIA

Desde su definición de familia C. Lévi-Strauss plantea que:

“...esta palabra sirve para designar un grupo social que ofrece por lo menos tres características: (1) encuentra su origen en el matrimonio; (2) consta de esposo, esposa e hijos nacidos de su unión, aunque puede concebirse que otros parientes puedan encontrar acomodo al lado de ese grupo nuclear; y (3) los miembros de la familia se mantienen unidos por a) lazos legales, b) derechos y obligaciones económicos, religiosos y de otro tipo, c) una red definida de prohibiciones y privilegios sexuales, y una cantidad variable y diversificada de sentimientos psicológicos como amor, afecto, respeto, temor, etc...” (Lévi-Strauss, 1995: 368-369).

El autor revisa a través de numerosos ejemplos cómo la familia nuclear no es específica de nuestras sociedades civilizadas modernas sino que constituye una modalidad de organización práctica y efectiva en numerosos y variados contextos, recorre ejemplos de diferentes períodos históricos y de lugares dispersos. Destaca que no se puede considerar a la familia nuclear ni a ninguna otra en términos aislados sino como parte de una red de relaciones parentales, los sistemas de parentesco son en definitiva los que definen las líneas de descendencia, de residencia y las uniones posibles o prohibidas, otorgan un determinado lugar a los nuevos miembros que se gestan.

A estas bases E. Durham señala: “El problema inicial del estudio de la familia es disolver esa apariencia de naturalidad con el objeto de percibirla como creación humana, mutante...” (Durham, 1999: 59). Una de las dificultades para desnaturalizar a las familias y poder analizarlas como productos culturales es que se sustentan en una base biológica y se les agrega la artificialidad de la cultura, pero los límites se diluyen con frecuencia. Es necesario insistir en su origen cultural para poder reconocer su arbitrariedad y las posibilidades de cambio. La misma autora agrega:

“Por lo tanto, lo característico de las familias humanas en todas las sociedades, es exactamente el establecimiento de vínculos sociales entre los hijos de una mujer y hombres determinados, vínculos que son crea-

dos a través de *representaciones* (ideas, sistemas, símbolos) incorporadas en las nociones de parentesco e instrumentalizadas por el matrimonio” (Durham, 1999: 64).

Y frente a posiciones teóricas que sostienen la invalidez de las familias como grupos encargados de la reproducción social, la autora enfatiza:

“La verdad es que la sociedad no elaboró nuevas soluciones consensuadas para cualquiera de estos problemas. Lo que ocurrió fue la apertura de un espacio en el cual están siendo experimentadas nuevas formas de intentar equilibrar la vida pública y la privada, la participación en el mercado de trabajo, y en la producción doméstica de valores de uso, la libertad individual y la diferenciación de roles.

“Se puede decir que la propia intensidad de los conflictos generados alrededor y dentro de la familia constituyen, de cierta manera, la confirmación de su importancia y vitalidad” (Durham, 1999: 81-82).

E. Wolf ya en los años ochenta señalaba esta paradoja plantear la inoperancia o desactualización de las familias como modo de agrupamiento social y a la vez admitir su gran plasticidad para adecuarse a diferentes escenarios espaciales y temporales:

“Si no consideramos a la familia como natural, debemos reconocer al menos su capacidad operativa y su alcance, que explica su permanencia a través del tiempo. Una de sus características, que continúa vigente, es su eficacia para aglutinar una serie de funciones.

“Entre sus funciones habituales figuran, por supuesto, las de satisfacer las necesidades de tipo económico, social, sexual y afectivo. Si bien cada una de estas funciones podría desempeñarse de forma fragmentaria por diferentes instituciones, la familia puede realizar esas múltiples tareas a pequeña escala, en rápida sucesión y con un costo relativamente bajo” (Wolf, 1980: 25).

Más adelante agrega para reafirmar su posición: “Por tanto, además de funcionar con la máxima eficacia al mínimo costo, la familia se adapta óptimamente a los cambios de las condiciones que definen y delimitan su existencia” (Wolf, 1980: 25).

“La construcción de la categoría ‘familias pobres’ desde las políticas sociales...”

Considerar el sistema de parentesco implica reconocer las relaciones entre las familias, tan eficiente al organizar redes entre los pobres, como tan efectivo para articular corporaciones entre los ricos. El sistema de parentesco se refuncionaliza en términos de los cambios en las condiciones objetivas externas (cambios en el sistema de producción y en los sistemas políticos), la familia nuclear muestra una capacidad de adaptación sorprendente.

Para Bourdieu la familia no es sólo una palabra, constituye parte de un discurso ideológico político que designa una configuración valorizada de relaciones sociales. En principio, aun siendo un grupo se le atribuyen propiedades de los individuos, se la antropomorfiza, como si se tratara de una entidad que trasciende a sus miembros, con una visión particular del mundo. Además se la considera como un universo social separado, voluntaria en un trabajo de perpetuación de sus fronteras y orientada hacia la idealización de lo interior como sagrado (por oposición a lo exterior).

La familia es una palabra de orden, es una categoría, un principio colectivo de construcción de la realidad social, internalizado muy tempranamente, “es una descripción que se torna prescripción”. Cuando se trata del mundo social las palabras hacen a las cosas, el sentido común toma lo dado por supuesto. La familia como principio de construcción es a la vez inmanente a los individuos y trascendente por las relaciones entre ellos.

“Tal es el fundamento ontológico específico de los grupos sociales (familias, etnias o naciones): inscriptos a la vez en la objetividad de las estructuras sociales y dentro de la subjetividad de las estructuras mentales objetivamente orquestadas, se presentan en la experiencia con la opacidad y la resistencia de las cosas, aunque sean el producto de actos de construcción que, como lo sugieren ciertas críticas etnometodológicas, los reenvía en apariencia a la inexistencia de puros entes de pensamiento” (Bourdieu, 1994: 138).

M. Ariza y O. De Oliveira rescatan la importante distinción entre familias y unidades domésticas para acercarse al tema y deslindar dimensiones que se entremezclan al definir las y/o al encarar programas de acción. Parten de la distinción planteada primero por Yanagisako, Sylvia (1979) y luego por Jelín, Elisabeth (1998), elemental para diferenciar los procesos que se vinculan con el conjunto

de actividades que instrumenta un grupo social que comparte el lugar de residencia y acuerda cómo sustentar su reproducción. En la *unidad doméstica*, el grupo puede o no estar vinculado consanguíneamente o por afinidad, por ello esta definición se intersecta con la de *hogar* aunque ésta no necesariamente alude a compartir la residencia pero sí los gastos que presupone la reproducción del grupo. La categoría de *familia* es de otro orden pues supone que las personas que constituyen el grupo están relacionadas por lazos de consanguinidad y/o por afinidad, esto conlleva relaciones de orden jerárquico y simbólicas. Lo más recurrente en términos estadísticos es la superposición de familias que se constituyen como unidades domésticas, vale también aclarar que se dan modelos de familias que no requieren la cohabitación como condición de reconocimiento así como hallamos grupos domésticos cuya unión no implica lazos de parentesco.

“Es importante, asimismo, destacar que a pesar de la diversidad de arreglos familiares existentes en la región [se refieren a Latinoamérica], la *familia nuclear* (la pareja y sus hijos/as) como modelo ideal sigue presente en el imaginario social. Y permea, de igual forma, las leyes, la organización de la economía y las políticas sociales. Frente a este modelo de familia, los arreglos alternativos (madres solas, mujeres sin pareja, parejas homosexuales) no gozan de pleno reconocimiento social y son vistos como desviaciones sociales. Los sectores más tradicionales de la sociedad los utilizan como indicadores de la crisis de la familia, en su esfuerzo por defender las políticas de fortalecimiento del modelo tradicional” (Ariza y Oliveira, 2002: 42).

Las autoras revisan diferentes cambios operados en las familias tendientes a incorporar cuestiones tales como las uniones sucesivas, la presencia de hijos de diversas uniones, las familias ampliadas o extensas y compuestas que suponen la presencia de otros miembros de más de un matrimonio en un hogar, las jefaturas femeninas, la incorporación de las mujeres al ámbito público ya sea al trabajo extradoméstico o las acciones políticas, la presencia de más de un proveedor en las familias, entre otros, que no se han traducido a los instrumentos formales como leyes, políticas públicas, etc. sino que forman parte de un proceso denso que acompaña la *desinstitucionalización* de la vida familiar.

Aunque el panorama que se recupera del análisis de los datos de los últimos censos en la Argentina muestra diferentes modelos familiares, la familia nuclear sigue siendo la más frecuente. Se evidencian cambios en los patrones de constitución de los grupos así como en la dinámica que involucra la vida familiar. Si prestamos atención a la variación de los modelos de familia según los sectores sociales, también se observan diferencias en cuanto al ejercicio de las jefaturas, a la presencia o ausencia de la pareja conyugal, a la incorporación de otros parientes en las familias extensas, etc. El número de miembros es otro de los indicadores que señala variaciones de acuerdo al nivel socioeconómico: los sectores más pudientes mantienen familias con menos miembros que las de los sectores de menores recursos. Las exigencias de un determinado estándar de vida, las proyecciones futuras así como las posibilidades de controlar el número de hijos por disponibilidad de recursos económicos, la falta de información adecuada, son algunas de las hipótesis que se barajan para interpretar estas diferencias en cuanto al tamaño promedio de los grupos. (Wainerman y Geldstein, 1994).

6. LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICO-SOCIAL DE LAS FAMILIAS POBRES

La familia existe, se registra y se reconoce un modo de vida en familia que se construye desde diversos lugares, desde el Estado principalmente. Categorías del sentido común son incorporadas sin examen en el discurso estatal, registradas bajo las estadísticas oficiales, incluidas en las mentes de los funcionarios del Estado, todos contribuyen a dar existencia a una entidad de carácter privado originada en el orden público. "Y asimismo entre los magistrados o los trabajadores sociales, que muy espontáneamente, tratan de pronosticar los efectos probables de la no remisión de una pena o también evaluar la importancia de una pena asignada a un joven delincuente, tienen en cuenta una serie de indicadores de conformidad con la idea oficial de familia" (Bourdieu, P.1994: 144).

Este autor considera que la familia es el lugar privilegiado para la reproducción social y por ello se instituye como el salvoconducto a la normalidad, pues posibilita legitimar a un grupo social en su constitución como familia, conlleva el beneficio simbólico de "normalidad".

"La familia es en efecto el producto de un verdadero *trabajo de institución*, a la vez ritual y técnico, vistas a instituir durablemente en cada uno de los

miembros de la unidad instituida los sentimientos puros para asegurar la *integración* que es la condición de la existencia y persistencia de esta unidad” (Bourdieu, P.1994: 139).

Estos grupos sociales que denominamos familias e internalizamos como tales, que nos permiten clasificar y ordenar el mundo de los seres humanos no surgieron de la nada, han sido creados a través de un sigiloso y permanente trabajo realizado por diversos agentes del Estado, uno de ellos con gran peso: las estadísticas oficiales que generan las celdas en las cuales se agrupan y etiquetan a los grupos sociales.

El Estado a través de todas las operaciones del estado civil, específicamente, como las inscripciones en las libretas de familia, en las actas matrimoniales, etc. va construyendo la identidad familiar como uno de los principios de percepción más poderosos del mundo social y una de las unidades sociales más reales. Una muestra de este sutil trabajo lo constituye la revisión histórica de cómo se fue gestando la idea de lo privado opuesto a lo público, aunque en realidad lo público está presente en lo privado. La familia moderna es el resultado más elocuente de este prolongado proceso de construcción jurídico-político. “La visión pública (el *nomos*, en el sentido esta vez de ley) está profundamente incorporada en nuestra visión de las cosas domésticas, dependiendo ellas mismas de las acciones públicas, como la política de vivienda, o más directamente la política de familia”. (Bourdieu, P.1994: 145).

En este cuidadoso andamiaje que el Estado va construyendo en las mentes de los ciudadanos, la familia constituye una idea clave para sostener el orden social. Los funcionarios públicos que se apoderan de esta categoría y la realizan al distinguir las familias “normales” de las “anormales” conforman un sector con amplio poder de decisión pues no sólo articulan principios morales al definirlos sino que las incluyen o excluyen de beneficios o del ejercicio de derechos básicos.

E. Grassi, que estudia el tema en nuestro país, plantea que una de las principales dificultades para tratar el tema de las familias es lograr superar la obviedad, ya que como se trata de un ámbito común, conocido y vivenciado por la mayoría de los investigadores, funcionarios políticos y técnicos de diversas organizaciones, problematizar las concepciones acerca de las familias constituye el principal obstáculo. No se la considera revisable pues todos “han vivido en familia”, está naturalizada –como lo mencionamos antes en palabras de Durham– como experiencia social y tratar el tema implica producir una ruptura de

“La construcción de la categoría ‘familias pobres’ desde las políticas sociales...”

orden epistemológico en los preconceptos y prejuicios de los agentes involucrados sean jueces, trabajadores sociales u otros profesionales.

Es interesante el análisis de Grassi acerca de cómo se ha estigmatizado o valorizado, según la conveniencia de los funcionarios estatales, a las familias como causantes de ciertos comportamientos de sus miembros –delincuentes juveniles, padres golpeadores, mujeres maltratadas, etc. –o como garantes de los ajustes de sus integrantes al sistema – controles prenatales en embarazadas, vacunación de niños, escolaridad de acuerdo a la edad, etc. Desde las políticas sociales las familias han sido un objeto siempre presente, considerado de diversas maneras, según los períodos históricos y según los modelos de políticas vigentes.

Según los diferentes desajustes o problemas reconocidos en un mismo grupo familiar podemos hallar tantas modalidades de intervención como diversidad de individuos para “rehabilitar”. Se reparte la familia disgregando las acciones que no siempre guardan coherencia unas con otras. De modo que las acciones que se instrumentan no tiene continuidad en el tiempo ni apuntan a las cuestiones estructurales, realizan una mirada superficial y se “recetan” diversas acciones.

Los sectores pobres han sido inicialmente clasificados por “problemas” y así fueron focalizándose los programas y las acciones hasta lograr la segmentación de las familias como núcleos responsables de la reproducción de sus miembros. Un mismo grupo pudo ser “invadido” por dos o tres programas donde cada uno aborda una cuestión puntual sin dar una efectiva solución.

“La política social es, en buena medida, reducida a una asistencia eventual y casi volátil que depende de la irregularidad de recursos extraordinarios, de la capacidad de presión y de negociación de fracciones sociales múltiples, del rédito político de las intervenciones, etc. ‘[...]Con [familias] socialmente insolvente’ queremos decir, entonces, que lo social dejó de tener prioridad en las decisiones políticas, que la inseguridad social se instaló como un dato en la vida cotidiana de los grupos sociales y que la sobrevivencia, el mantenimiento cotidiano y la reproducción a largo plazo, pasaron a depender de acciones públicas irregulares, fragmentarias y volátiles; y de una organización familiar cuya dinámica y las exigencias a que se ven sometidos sus miembros, reduce su capacidad de absorción de los problemas sociales que se abren.” (Grassi, E. 1999: 103).

Las familias pobres como categoría social se han ido construyendo en un proceso que involucró a entidades de diversos niveles que han actuado a través de redes de funcionarios y profesionales articulados en el accionar operativo a través de la elaboración de reglamentaciones, decretos, resoluciones, encuestas, planillas y entrevistas para —desde las funciones estatales— establecer el límite entre las familias pobres y las no pobres. Los mecanismos de constitución de estos criterios no sólo superan las herramientas objetivas a nuestro alcance (instrumentos antes mencionados) sino que nos remiten a sutiles y complejas modalidades perceptibles en las prácticas de los funcionarios en sus encuentros con los destinatarios, beneficiarios o usuarios que son clasificados para acceder a las variadas prestaciones sociales que “otorga” el Estado cuando se ocupa de la pobreza.

7. CONCLUSIONES: ¿PROCESO DE NEGOCIACIÓN O DE ADECUACIÓN?

La conceptualización de las “familias pobres” como proceso social de definición rescata el juego de fuerzas e intereses que se establecen para “ordenar el mundo”. El Estado es uno de los actores más poderosos para generar estas distinciones e instituir las como “naturales”, “universales”, “atemporales”. Tal como señalamos antes vehiculiza a través de diversos instrumentos esta capacidad de institucionalización de ciertas categorías en los sistemas de percepción y orientación de las conductas de los individuos: leyes, decretos, reglamentos, formularios, discursos técnicos, prácticas sociales varias, etc. P. Bourdieu plantea que la construcción del discurso estatal se presenta como un metacapital al crear en la mente de los individuos distinciones y diferenciaciones, pues conlleva un valor institucional de gran peso y, en los propios funcionarios que lo encarnan, se produce una recreación en términos de sus propias historias, de sus trayectorias sociales, lo cual resulta en esas diversas modalidades de apropiación antes descriptas.

H. Vázquez hace un interesante aporte al explicitar cómo se establecen estos procesos de construcción de las categorías cognitivas en determinados entornos socio-culturales. Apunta Vázquez: “Los sentidos y aun los recuerdos: el ‘almacenamiento’ del pasado en la memoria se encuentran sumergidos en un sistema de referencia socialmente organizado en el que los referentes psico-culturales los constituyen” (Vázquez 1995: 131). Agrega luego cómo se van integrando diferentes vivencias y sensaciones en los esquemas que culturalmente se establecen en una comunidad. Este proceso de generación de los sistemas

“La construcción de la categoría ‘familias pobres’ desde las políticas sociales...”

cognitivos y simbólicos muestra claramente el interjuego entre lo individual y lo social, y sobre todo su dimensión histórica.

Los sistemas de clasificación del mundo no son estáticos sino procesos dinámicos en cuya mutabilidad juegan diversos y numerosos factores. La habilidad para enmascarar estos procesos culturales de división de la realidad es parte de un complejo sistema de prácticas políticas que van configurando “naturalmente” y “para siempre” un orden social que no se considera discutible. La dificultad para superar la obviedad señalada antes es una de las principales trabas para desnaturalizar a las familias y a la pobreza. No es casual que se eviten la reflexión y la crítica sobre categorías tan cargadas ideológicamente y que los intentos no trasciendan del ámbito académico al político.

Los propios funcionarios y efectores del Estado en sus prácticas reconocen el amplio margen de subjetividad que rodea sus criterios técnicos, el escaso interés en algunos y la imposibilidad de cuestionarlos en otros muestran el grado de sujeción a los propios esquemas oficializados sin reconocer siquiera los márgenes de maniobra que disponen y con los que juegan para establecer la distinción entre familias pobres y no pobres.

Sus modos de encubrir la subjetividad tan presente en sus actos –atentos al modo en que se utilizan los instrumentos vigentes– se escuda en el concepto de “necesidades”, y trasladan los parámetros de quienes las fijan a quienes las “padecen”. Las necesidades se fijan por juicios de valor y debate político pero se disfrazan con criterios técnicos. Se impone a los beneficiarios, usuarios, ciudadanos, una etiqueta a partir de los juicios de valor de quienes establecen cuáles son los aspectos básicos o elementales a tener en cuenta para vivir. ¿Por qué no el acceso a los métodos anticonceptivos, o a relaciones más democráticas entre los géneros para definir el umbral de “carencias” básicas que distingue pobres de no pobres? Advertimos la relatividad de las dimensiones elegidas, las dificultades para generar indicadores objetivos, etc.

Se sigue manejando la idea de necesidad y se obstaculiza el uso de los derechos como criterio de distinción. ¿Es casual? Para determinados niveles de decisión no, para otros hasta puede ser considerada como una “tradicción profesional”. La imposibilidad de instalar con fuerza los derechos frente a las necesidades para distinguir los grupos más o menos vulnerables es una cuestión de orden político. Hablar de derechos implica reconocer la importancia de establecer criterios más objetivos, consensuados más ampliamente, fundados en una

ética social compartida. La desconexión entre los principios constitucionales y las prácticas sociales es una evidencia de estos obstáculos.

En este juego de fuerzas entre los que tienen los recursos y los que intentan acceder a ellos, funcionarios y técnicos estatales y grupos de ciudadanos clasificados como “familias pobres” se opera un juego riesgoso en el cual los que intentan superar sus niveles de vulnerabilidad son excluidos de las prestaciones más básicas y los que sostienen y “cultivan” la pobreza resultan los “elegidos”. Lo Vuolo y otros describen con claridad cómo se arma este proceso para no perder las “dádivas” :

“La preocupación por el control social se combina con un discurso solidario y benéfico que trata de hacer de la pobreza el único mérito que ciertos grupos pueden reclamar para ser beneficiarios de las políticas públicas. En este contexto, casi se vuelve necesario profundizar la propia condición de pobre como medio para acceder a los beneficios sociales. De esta forma, opera una suerte de “trampa de pobreza” : para recibir los beneficios, es necesario seguir siendo pobre. Es evidente que esta situación favorece el clientelismo político y el control social. Cuando la distribución de beneficios depende de mecanismos selectivos, el más favorecido es el que tiene el poder de decisión para seleccionar” (Lo Vuolo y otros, 1999: 174).

Así planteado, parece un juego macabro entre poderosos y desprotegidos, sin insistir en posiciones maniqueístas o polarizadas. Larissa Lomnitz reflexiona sobre el papel de las redes informales en los sistemas formales (Lomnitz, L. 1998) y señala cómo en los sistemas burocratizados al establecer reglas estrictas o poco específicas se dejan márgenes de juego a los actores –en este caso los funcionarios y técnicos estatales– que se apropian y los usan de acuerdo a sus intereses y no necesariamente en términos de los fines u objetivos institucionales. Los sistemas de redes clientelares en programas de acción social, evidencian la facilidad para el acceso a determinados servicios por tráfico de influencias, la generación de modalidades *sui generis* que empoderan algunos sectores aparentemente desvalorizados en la organización (áreas de ingreso a hospitales, inclusión en listados de beneficiarios por técnicos o administrativos de tercer o cuarto orden, etc.).

El uso de los resquicios en el aparato estatal, desde los niveles más altos hasta los más bajos es evidente en las prácticas que hemos descripto. Las

consecuencias en la “gente común”, en los ciudadanos, es esta autoadscripción del estatus de ‘familia pobre’ para acceder a las prestaciones básicas dependiendo siempre de la “voluntad” de los prestadores o de criterios escasamente objetivables. Las ventajas y desventajas de los sistemas muy formalizados o de los excesivamente laxos son que al no establecer claramente los márgenes y criterios técnicos de decisión –a través de la apropiación de los conocimientos más actuales, generación de instrumentos más efectivos– descargan en quienes ejercen ciertos roles el poder o la responsabilidad de administrar los recursos, siempre escasos con relación a las demandas o a la cobertura de los derechos básicos.

Para acceder a los derechos sociales básicos (identidad, salud, alimentación, educación, etc.) es imprescindible ser reconocido como miembro o grupo de una “familia pobre”. Esto se interpreta como familia *nuclear* (completa o incompleta) y *carente de* condiciones de habitación dignas, con hijos fuera del sistema educativo, sin trabajo estable para el jefe de hogar, etc.

Las distorsiones entre los preceptos que señalan los programas sociales para ser incluidos en sus prestaciones y los modos de vida de las familias obligan a “re-presentar” papeles irreales, o bien a ser estigmatizados por la variabilidad en sus formas de vida. Ejemplos como “madres solteras”, la asimilación de la idea de familia a la de unidad doméstica donde las familias dispersas geográficamente son excluidas de la concepción de familia, la denominación de “familias sustitutas” a las familias extensas o compuestas por incorporar “otros parientes”, niños y niñas generalmente ante la ausencia de sus progenitores, etc.

Este análisis evidencia que el proceso de construcción de indicadores para distinguir los grados de vulnerabilidad de las familias para adecuar las prestaciones que garantizan los derechos sociales básicos requiere un denso trabajo de de-construcción de estas categorías tan sólidamente instaladas y tan funcionales al sistema estatal. Se requiere de un accionar en ambos términos de la relación – funcionarios políticos y ciudadanos – para desarmar la “trampa de la pobreza”.

Referencias bibliográficas

- Belmartino, S. Levín, S. y Repetto, F. (2001) “Políticas sociales y derechos sociales en la Argentina: breve historia de un retroceso”, *SocialiS Reflexiones Latinoamericanas sobre Política Social*, Rosario, v.5. pp.38-56.
- Bourdieu, P. (1994) *Raisons Pratiques. Sur la théorie de l’action*. Paris, Éditions du Seuil.

- Coraggio, J.L. (1999) *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Madrid, Miño y Dávila Editores.
- Durham, E. R. (1999) "Familia y reproducción humana" en Neufeld. M.R.; Grimberg, M.; Tiscornia, S. y Wallace, S. (comps.), *Antropología social y política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento*, Bs. As, Eudeba, pp. 59-83.
- Grassi, E. (1999) "La familia: un objeto polémico. Cambios en la dinámica de la vida familiar y cambios de orden social" en Neufeld M.R.; Grimberg, M.; Tiscornia, S. y Wallace, S. (comps.) *Antropología social y política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento*, Bs. As, Eudeba. pp. 95-119.
- Jelín, Elisabeth (1998) *Pan y afectos. La transformación de las familias*, Buenos Aires, Fondo de la Cultura Económica.
- Lévi-Strauss, C. (1975) "La Familia" en Shapiro, H. (comp.) *Hombre, Cultura y Sociedad*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, pp.363-387.
- Lo Vuolo, R. y otros (1999) *La pobreza...de la política contra la pobreza*, Madrid, Miño y Dávila Editores, CIEPP.
- Lomnitz, L. (1998) *Redes sociales, cultura y poder. Ensayos de Antropología Latinoamericana*. México Grupo Editorial Porrúa- FLACSO.
- Mecle Armiñana, E.(2001) "Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales" en Zicardi, Alicia (comp.) *Pobreza, Desigualdad social y Ciudadanía*, Bs.As., CLACSO.
- Moreno, M. (1998) "La pobreza: una medición en busca de su contenido conceptual" en *Actas de las III Jornadas Argentinas de Estudios de la Población* (AEPA), Bs. As, H.Senado de la Nacion. pp.289-304.
- Oliveira, O. de y Ariza M.(2002) "Acerca de las familias y los hogares: estructura y dinámica" en Wainerman, Catalina (comp.) *Familia, Trabajo y Género*, Bs. As, Unicef-Fondo de Cultura Económica, pp.19-54.
- Oszlak, Oscar (1997) *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Bs. As, Ed. Planeta.
- Wainerman, C. y Geldstein, R. (1994) "Viviendo en Familia: Ayer y Hoy" en Wainerman, C. (comp.) *Vivir en Familia*, Bs. As, Unicef-Losada, pp.183-235.
- Wolf, Eric (1980) "Relaciones de parentesco, de amistad y de patronazgo en las sociedades complejas" en Banton, Michael (comp.) *Antropología de las sociedades complejas*, Madrid Editorial Alianza, pp.127-143.
- Yanagisako, Sylvia (1979) "Family and Household: the analysis of domestic groups" , en *Anual Review of Anthropology*, vol 8.