

# **Trayectorias de los agentes comprendidos en la implementación de políticas sociales asistenciales en la nueva ruralidad**

---

---

Año  
2017

Autor  
Montes, María Florencia

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

#### CITA SUGERIDA

Montes, M. F. (2017). *Trayectorias de los agentes comprendidos en la implementación de políticas sociales asistenciales en la nueva ruralidad*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



VI Jornadas Regionales de Trabajo Social  
Transformaciones en el actual contexto argentino y latinoamericano: impacto en las  
condiciones de igualdad y desigualdad social  
1 y 2 de Septiembre de 2017  
Universidad Nacional de Villa María

Título: “Trayectorias de los agentes comprendidos en la implementación de políticas sociales asistenciales en la nueva ruralidad”.

Mesa N°3: Políticas Sociales

Autora: Montes, María Florencia. IAPCS – UNVM – CONICET. Av. Arturo Jauretche 1555 – Villa María, Córdoba. [florencia\\_montes@hotmail.com](mailto:florencia_montes@hotmail.com)

Palabras claves: políticas sociales asistenciales, nueva ruralidad, trayectorias.

### Introducción

La presente ponencia exhibe algunas reflexiones sobre el trabajo de campo desarrollado en el marco de mi proyecto de tesis doctoral “*Las políticas sociales en la nueva ruralidad. Estudio sobre la implementación de políticas sociales asistenciales en pequeñas localidades del sudeste cordobés*”. En él me propongo estudiar las políticas sociales asistenciales implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación<sup>1</sup> entre los años 2003-2015 en pequeñas localidades del sudeste de la provincia de Córdoba.

Así, se presentarán las particularidades de los territorios en estudio y las consecuencias particulares que el capitalismo agropecuario ha generado en los mismos y que aquí denominamos como “nueva ruralidad”. Luego abordaremos las políticas sociales implementadas en dicho territorios, analizando las mismas como sistema de bienestar social. Y, por último, se presentará un primer análisis de la implementación de las mismas en dicho contexto, refiriendo a las trayectorias de los agentes.

---

<sup>1</sup> En adelante MDS.

## Capitalismo agropecuario y nueva ruralidad. Caracterización de los territorios

La primera cuestión conceptual de relevancia que es necesario analizar es el fenómeno de la globalización en la realidad de América Latina, partiendo de la evidencia de que ésta es una de las regiones más desiguales en relación con la distribución del ingreso. La globalización ha implicado, entre otros cambios, la desnacionalización de la actividad económica con importantes consecuencias sociopolíticas y culturales. El cambio en la distribución de las actividades económicas a nivel mundial trajo aparejado cambios en las estrategias económicas de nuestro país convirtiendo al agronegocio, con énfasis en el monocultivo de soja, en la principal transformación productiva de las últimas décadas. Esta actividad ha generado tendencias contrapuestas ya que, como afirma Kessler (2014), esta actividad permitió por un lado crecimiento económico a nivel nacional y, simultáneamente, desventajas que se experimentan a nivel territorial en los que han crecido los niveles de desigualdad en los territorios afectados por la nueva ruralidad.

Ante la primacía del modelo de agronegocios todos los aspectos relacionados de manera directa o indirecta con la actividad rural en Argentina se han transformado<sup>2</sup>, pasando de un modelo de trabajo agrario centrado en pequeños y medianos productores con anclaje territorial, a un modelo de predominio empresarial y de alto nivel de desterritorialización<sup>3</sup>; se han producido cambios en la organización del trabajo ya que el predominio del monocultivo de soja, más el uso intensivo de nuevas tecnologías, han repercutido en una disminución de la contratación de mano de obra, con las consecuencias que ello trae para quienes habitan territorios tradicionalmente agropecuarios; además la centralización de la actividad y la concentración de propiedad

---

<sup>2</sup> Con respecto a estas consecuencias del modelo de agronegocios hay diferentes interpretaciones: algunas a favor, que sostienen que la riqueza que produce esta actividad es distribuida mediante las retenciones que se le imponen a las transacciones de la actividad, y otras son críticas con las consecuencias que este modelo trae aparejado a nivel territorial, entre ellas, como afirma Teubal (2008) “(...) la desaparición de pequeños y medianos productores, campesinos, comunidades indígenas y trabajadores rurales debido al avance ejercido por los grandes productores sojeros sobre el territorio nacional, creciente pérdida de la soberanía alimentaria, deterioro ambiental, avance de la soja sobre la yunga norteña, influencia de la deforestación masiva y sus consecuencias, como el desplazamiento con violencia de comunidades indígenas de sus hábitats habituales” (en Kessler 2014: 253).

<sup>3</sup> Es decir, si bien la producción tiene anclaje territorial los dueños del capital y el impacto de la riqueza que la actividad genera no tienen impacto a nivel territorial, por ello se puede hablar de tendencias contrapuestas en el sentido referido por Kessler (2014) en un sentido se da crecimiento económico y a su vez genera a nivel local aumento de la desigualdad.

de la tierra<sup>4</sup> afectó a las explotaciones más pequeñas en la que los pequeños productores han perdido o vendido sus tierras por la presión de la concentración de la propiedad; por último, es importante considerar que el desarrollo de este tipo de actividad productiva también ha producido cambios en el medio ambiente a partir del uso de agroquímicos y la deforestación por la ampliación de las fronteras agrícolas, ello aumenta los niveles de vulnerabilidad social en las localidades rurales.

En este contexto, se observa que las pequeñas localidades de entornos rurales van transformando sus modos de organización económica como consecuencia del capitalismo agropecuario. Este fenómeno aparece con gran peso en la década del '90 a partir del desarrollo de la siembra directa, la utilización de semillas transgénicas y el desarrollo de la “agricultura de contratos”, lo que afectó a las pequeñas comunidades que vivían de la producción agropecuaria, ya que al subir el precio de las commodities, cambió rápido y radicalmente el sector primario en la Argentina.

Como sostiene Norma Giarracca

“En tal contexto, el camino elegido por los más fuertes actores económicos, con el apoyo del Estado y con la ayuda de un eficaz dispositivo comunicacional, fue “la salida hacia adelante”: aumento de la producción agropecuaria con especialización en oleaginosas y de la exportación de sus derivados. Para ello se optó por nuevas tecnologías (las semillas transgénicas), nuevas prácticas agronómicas (la siembra directa) y por organizaciones empresariales con determinadas escalas de producción, complementadas por contratistas, subcontratistas y terceristas. El territorio elegido fue el país en su conjunto. Esta decisión comportaba cambios en las orientaciones productivas y en la estructura social agraria, con la consecuente desaparición de muchos agricultores” (2003: 4).

Este aumento de la producción sojera se produjo en detrimento de otras actividades agropecuarias y ganaderas; así en las pequeñas localidades fueron desapareciendo los tambos y las granjas, y los pequeños productores que en años anteriores podían vivir de la explotación de pequeñas extensiones de tierra no pudieron ingresar al nuevo modelo. De esta manera fue desapareciendo una franja de productores en las localidades rurales y semi-rurales, y con ello fueron apareciendo importantes problemáticas asociadas al deterioro económico y social que se vive en los territorios afectados por el capitalismo agropecuario.

---

<sup>4</sup> En cuanto a los actores vinculados a esta actividad económica se dio una fragmentación en la acentuación de este tipo de explotación de la tierra. Aquellos actores que tenía cierto capital pudieron sumarse a la explotación bajo los postulados del nuevo negocio, y, los que por carecer de un capital de base, debieron vender sus pequeñas tierras, migrar o en el mejor de los casos arrendar.

Al impacto del capitalismo agropecuario a nivel territorial se los denomina “nueva ruralidad”, bajo esta categoría se analizan los cambios ocurridos en las últimas décadas en el contexto económico global y se trata de comprender como han afectado la vida cotidiana de las comunidades que se encuentran en contextos rurales.

Como afirma Kessler:

“En la Argentina en particular, este proceso ha tomado fuerza a partir de la concentración y extranjerización de la industria alimenticia, así como la monopolización en manos de empresas trasnacionales de la provisión de semillas, todo esto en detrimento de las condiciones de vida de la familia rural clásica. La nueva ruralidad aparece, entonces, vinculada eminentemente a las desventajas que las familias y las formas clásicas de vida rural enfrentan en la actualidad, ya que deben estar más capacitadas y tener más claros los mecanismos de comercialización urbana para afrontar la competencia de grandes monopolios” (2005: 6).

Los territorios comprendidos en la investigación<sup>5</sup>, son escenarios en los que se manifiesta la “nueva ruralidad” y a partir de allí han comenzado a manifestarse mayores niveles de desigualdad social, y en el período comprendido entre 2003 y 2015, ese motivo ha sido la justificación utilizada por el MDS para la implementación de políticas sociales que intentaran en alguna medida reparar o paliar las problemáticas manifestadas.

En el estudio, definimos a las poblaciones rurales como aquellas cuya vida se desarrolla en torno al campo, aún cuando sus habitantes no se dediquen específicamente a actividades agrícolas pero residen en hábitat rural o en pequeñas localidades de zonas agrícolas que no superan los 2000 habitantes (Caputto, 2002). Y entendemos al territorio, en el sentido de Haesbaert (2012) como producción social que incluye múltiples dimensiones como la económica, política, social, cultural y natural. Enfatizando la perspectiva relacional del espacio, en donde se establece una relación dialéctica entre lo concreto-geográfico y las relaciones sociales que en él territorio se producen-establecen.

Esta propuesta de aproximación al estudio y comprensión de los territorios necesariamente requiere un abordaje particular y una comprensión compleja de su multidimensionalidad (Sosa Velásquez 2012). Estos postulados articulados con la teoría de Bourdieu (2008) nos posibilitan situar a nivel territorial las disputas por el capital simbólico y capital social.

---

<sup>5</sup> Las dos localidades cordobesas que se toman en el estudio son Benjamín Gould y Cavanagh.

De esta manera, continuando con Bourdieu, percibiremos el territorio como consistente en la “estructura de un campo, entendido como un espacio de relaciones objetivas entre posiciones definidas por su puesto en la distribución de poderes competentes o especies de capital” (2008: 153). La noción de capital social, entendido como “la suma de los recursos, reales o virtuales, de la que se hace acreedor un individuo o grupo en virtud de poseer una red perdurable de relaciones más o menos institucionalizadas de mutua familiaridad y reconocimiento” (2008: 159). La disputa por el reconocimiento desempeña un papel central en torno al capital simbólico que los diversos actores juegan (*illusio*) en su apuesta por posiciones en los diversos ámbitos de interacción.

Como venimos señalando, las localidades tomadas en el estudio se encuentran en el sudeste de la provincia de Córdoba, en entornos rurales y experimentan la destrucción de sus economías regionales como consecuencia de la implementación del modelo económico agro-extractivo a nivel nacional. Las mismas, han tenido históricamente como principal actividad económica la producción agropecuaria y ganadera. El proceso de reestructuración de la matriz económica a nivel nacional y mundial, ha terminado con las granjas y tambos como principales actividades desarrolladas en los territorios, dando como resultado altos niveles de desocupación con los efectos que ello genera a nivel económico, social, simbólico, cultural y territorial.

La “nueva ruralidad”, entendida como las formas de vida que se han visto perjudicadas por el impacto producido por el modelo “capitalista agropecuario” a nivel territorial, se manifiesta a través del paulatino cierre de las fuentes de trabajo tradicionales, por la dificultad de competir bajo las reglas económicas del sistema dominante; como consecuencia de ello, se asiste a un incremento de la desocupación de la población económicamente activa, y en muchos de esos territorio la migración resulta un destino ineludible. Todo ello, se da en un contexto en que si bien la producción de riquezas por la actividad económica desarrollada es mayor<sup>6</sup>, esa riqueza generada no impacta en los territorios que la producen.

Es por ello que estos territorios pueden ser considerados como “nuevos territorios” de implementación de políticas sociales asistenciales, a diferencia de los territorios considerados clásicos en materia de intervención social. De esta manera comienzan a ser objeto de políticas del MDS y aquí se intentará problematizar algunos

---

<sup>6</sup> El monocultivo de soja ha generado una renta extraordinaria en los últimos años.

aspectos en relación a su implementación, impacto y las trayectorias de los agentes implicados en ellas.

### Referencias generales en torno a las políticas sociales

Partimos de comprender a las políticas sociales como el Estado en acción, en ese sentido resulta necesario analizar las decisiones que se materializan en políticas destinadas a la atención de alguna manifestación de la cuestión social, y que siempre dichas políticas, tienen relación con la posibilidad de que determinado tema forme parte de la agenda pública y a partir de la construcción conceptual que se realice de las problemáticas que se transforman en objeto de dichas políticas.

En relación a ello, definimos a las políticas sociales como las intervenciones que realiza el Estado en sus diferentes niveles, en las cuales es posible identificar la orientación normativa en relación a la reproducción de la vida social de todos los miembros de una sociedad. En este sentido, tomando los aportes de Topalov (2004), podemos decir que las políticas sociales modelan los procesos de normalización y normativización de la vida, es decir, construyen y definen los problemas que se transforman en su objeto principal, como así también, a la población sobre la cual se aplican y, en ese mismo movimiento configuran los rasgos o características que adquirirá la intervención estatal mediante la aplicación de dichas políticas.

Es por ello que se puede afirmar que las políticas sociales son un espacio en el que se establecen disputas en torno a la definición de los “problemas” y sus “soluciones”. En otras palabras, siempre las políticas sociales representan las disputas sobre si las necesidades sociales constituyen asuntos públicos, y por lo tanto políticos o, si en cambio, son asuntos de índole privada y en consecuencia responsabilidad de particulares. Esta última distinción (el estatuto público o privado de las necesidades) constituye un eje de suma importancia en la reflexión y análisis del contenido de las políticas sociales.

Otro de los ejes centrales para el análisis de las intervenciones sociales mediante políticas sociales del Estado, puede ser analizadas en el sentido de cuán desmercantilizadoras<sup>7</sup> resultan ser las políticas sociales, ya que como sostiene Esping-

---

<sup>7</sup> Desmercantilización como un proceso de múltiples raíces. “(...) la desmercantilización no debería confundirse con la erradicación total del trabajo como mercancía; no es un problema de todo o nada. El concepto se refiere más bien al grado en el que los individuos o las familias pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado” (Esping-Andersen 1993: 60).

Andersen “en la historia de la política social, los conflictos han girado en torno a que grado de inmunidad de mercado es permisible; es decir, los recursos, la extensión y la calidad de los derechos sociales” (1993: 60).

### Algunas características centrales de las políticas sociales en el caso Argentino

La política social Argentina se desarrolló como una cobertura sectorial corporativa, tomando como sujeto destinatario al trabajador formal. Mediante la constitución del régimen de seguridad social, la política social argentina, extiende el estatus de ciudadano a los sujetos que se encuentran considerados en esta categoría, quedando reservada las intervenciones asistenciales para aquellos sujetos que se encuentran imposibilitados de ingresar al mercado de trabajo formal, definidos históricamente desde una fuerte estigmatización. Por esta razón, al momento de analizar las características de las políticas sociales en determinada coyuntura resulta imprescindible vincularla a las características que adquiera el mercado de trabajo en determinado momento y lugar<sup>8</sup>.

Así, al estar fuertemente signada por un criterio de justicia social para el *sujeto trabajador*, ha encontrado dificultades para la consolidación de un derecho social de base ciudadana, sino más que sus componentes de solidaridad fueron casi exclusivamente intercategoriales e intrasectoriales (Falappa, Andrenacci 2008: 97).

Centrándonos en la historia reciente de nuestro país, la política social, desde la vuelta a la democracia, se diferenció en tres etapas: la primera desplegada por el gobierno de la transición en la que se intentó el desarrollo de una política social en clave ciudadana, no centrada exclusivamente en el sector trabajador. La segunda caracterizada como la neofilantropización de las intervenciones en materias de bienestar social, donde paradójicamente un gobierno peronista desmantela el sistema de protecciones de la seguridad social que mediados del '40 se habían constituido en la columna vertebral del sistema de seguridad social argentino y principal eje de las políticas sociales. Y una tercera etapa, cuyo comienzo puede reseñarse en la postcrisis 2001-2002, en la que se intenta, con cierto éxito, un fortalecimiento del sistema de bienestar social, mediante el

---

<sup>8</sup> Como sostiene Esping-Andersen “La plenitud del capitalismo comportó el debilitamiento de la protección social “premercantilizada”. Cuando la satisfacción de las necesidades humanas llegó a implicar la adquisición de mercancías, el problema del poder adquisitivo y de la distribución de los ingresos se convirtió en algo importante. Sin embargo, cuando la fuerza de trabajo se transformó también en una mercancía, se puso en juego el derecho de la gente para sobrevivir fuera del mercado. Esto es lo que constituye el asunto más conflictivo de la política social” (1993: 57).

fortalecimiento del sistema de seguridad social, alcanzando su punto más alto en relación a generar mayores niveles de protección social en clave ciudadana, a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo para la protección social en 2009 y que podríamos decir que continúa hasta fines de 2015.

En el período 2003-2015, que es el que se circunscribe el presente trabajo, se produce un cambio tanto en política económica como en política social, en este último caso se fortaleció nuevamente el sector trabajador, y en relación a la política social, podríamos afirmar que, se generó una gran ruptura a nivel de discurso por parte de los agentes estatales. Se comienza un período en el que la autonomía de mercado es fuertemente cuestionada, y en el que la estrategia de gobierno se centra en el crecimiento en función de la creación de empleo, la reactivación de la industria y servicios, apoyados por la renovada intervención del Estado.

Estos cambios en las condiciones de trabajo que han mejorado los niveles de trabajo registrado, fueron acompañados de la reestructuración de las políticas del sistema de seguridad social: ampliación de la coberturas de jubilaciones, la creación de la asignación universal por hijo y por embarazo, progresar, etc. Implementados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad social, donde por primera vez asistimos a una pretendida universalización de los regímenes de seguridad social (donde se comprende y se equipara a las asignaciones familiares que cobran los trabajadores registrados).

Analizando los cambios ocurridos a nivel de políticas sociales asistenciales en este período, Susana Hintze (2007) considera que la primera ruptura en relación a las políticas del período anterior se da a nivel del discurso oficial, mediante el cual se establece una distancia con la década anterior, donde se hace un especial énfasis en la inclusión social, la integralidad en los abordajes y el papel activo del Estado. Esta lógica de diferenciación de la etapa anterior se centra en la crítica al modelo de ajuste neoliberal que desarrolló medidas en relación a una continua des-ciudadanización. Otra crítica realizada se relaciona a las políticas sociales asistencialistas y focalizadas, proponiendo en su reemplazo la generación de políticas integrales en términos de construcción de justicia social.

Cómo se manifiesta en el documento del MDS “Políticas sociales del bicentenario”, a partir del 2003 se han reorganizado los programas existentes en tres planes nacionales que son considerados como ejes de la política del Ministerio en adelante: el Plan de seguridad alimentaria “El hambre más urgente” que agrupa a las acciones de apoyo alimentario; Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a

la Obra” que busca “promover la inclusión social a través de la generación de empleo y la participación en espacios comunitarios” y Plan familia por la inclusión social, que consiste en una transferencia de ingresos a familias pobres (este plan se diferencia de su antecesor, el plan JJHD, pero dejó de implementarse con la creación de la AUH).

Así, las políticas sociales que propone este último gobierno, bajo estos ejes, se plantean:

“trabajar desde una política social integral, desde un Estado en movimiento, con el centro puesto en la persona, no como un individuo aislado, sino como colectivos humanos y desde sus singularidades, atravesados por la trama social en la que están inmersos, buscando la construcción de un ‘espacio inclusivo’ que fortalezca los derechos ciudadanos políticos, económicos, sociales, culturales y la equidad territorial” (A. Kirchner, Políticas sociales integrales; en Hintze 2007: 82).

En relación a lo que el MDS llama territorialidad, se observa que ésta fue la modalidad con que el Estado buscó recomponer el vínculo y la cercanía (geográfica pero también empática) con los sectores y territorios más postergados del país. En este sentido, Perelmiter afirma que luego de la década ’90:

“en el marco de la territorialización de las clases populares y de pérdida de visibilidad del Estado nacional en la escena local de asistencia, ganar proximidad territorial fue el vector de reconfiguración política del lugar del Estado nacional en la vida de las clases populares desafiadas” (2012: 1).

Y continúa, que ante la ausencia de poder infraestructural propio de la burocracia central el Estado ha buscado, mediante diferentes estrategias alcanzar la presencia “física” en territorios focalizados por su alto nivel de vulnerabilidad social, espacialmente manifiesta.

Por todo ello, además de los tres programas centrales<sup>9</sup> con los que comenzó el período “(...) otra iniciativa claramente inscripta en el proyecto de aproximación del MDS al espacio local fue la construcción de una serie de extensiones institucionales<sup>10</sup> a ese nivel; lo que el organismo denominó ‘territorialidad’” (Perelmiter 2012: 10).

En el marco del planteamiento de políticas sociales asistenciales que respondan a los principios de integralidad en la intervención, abordaje territorial, revalorización de la

---

<sup>9</sup> Este acercamiento del Ministerio al territorio se llevó a cabo mediante la creación de los Centros de Referencia (CDRs) que son sedes técnicas-administrativas del Ministerio; los Centros Integradores Comunitarios (CICs) que a diferencia de los CDRs fueron diseñados como organizaciones destinadas a la provisión directa, cuya modalidad de funcionamiento es mixta a través del gobierno ejercido por Mesas de Gestión Local, el programa Promotores Territoriales para el Cambio Social (PTCS), y además por la creación del Plan de Abordaje Territorial “Ahí, en el lugar”, y de esta manera se consagra el énfasis de este período en el abordaje territorial de las problemáticas sociales.

<sup>10</sup> Estas extensiones institucionales son: los Centros de Referencias creados en cada provincia, los Centros Integradores Comunitarios, el Programa Promotores Territoriales para el cambio social y el Plan de abordaje territorial “ahí, en el lugar”.

mirada colectiva, articulación en la gestión (interactoral, interjurisdiccional e intersectorial), planificación de “abajo” hacia “arriba”, fortalecimiento de espacios participativos, promoción del desarrollo local y la economía social, se intenta que las políticas en su implementación no se traduzcan en programas homogéneos, “enlatados”, para ejecutar en cualquier territorio independientemente de las particularidades con las que se manifieste la cuestión social allí; sino que, a partir de postular la integralidad de las necesidades sociales y centrando la mirada en las particularidades de los territorios, se busca, mediante la participación de los actores territoriales en la definición de las políticas a implementar en el territorio, promover procesos crecientes de inclusión social y con restitución de derechos.

Pensar desde esta lógica la implementación de políticas sociales implica necesariamente una transformación en el análisis de la relación entre Estado-Sociedad Civil que se continúa en una novedosa articulación al interior de las organizaciones de la sociedad civil, redefiniendo, en los territorios concretos, la noción de ciudadanía, radicando allí una de sus mayores potencialidades. Pero, en cierta medida, puede considerarse que hay continuidad entre estos dispositivos y los programas de autogestión comunitaria territorial de la pobreza propuestos durante el período anterior<sup>11</sup>. Este llamado a la participación que promueve este tipo de políticas debe ser analizado cuidadosamente, de manera que, esta apelación a la participación se realice considerando las condiciones en que se encuentra los territorios en los que intervenimos. Ya que, si bien es necesario promover la participación de los agentes en la satisfacción de sus necesidades y la resolución de las problemáticas, no se debe perder de vista que la situación de desigualdad experimentada plantea, en última instancia, límites a este tipo de dispositivos centrados principalmente en la promoción del capital social.

### *Políticas sociales implementadas en los territorios atravesados por las nueva ruralidad y trayectorias de los agentes*

En el año 2009, y en un contexto en el que cobra centralidad en la agenda

---

<sup>11</sup> Las políticas sociales implementadas en el neoliberalismo bajo el paradigma del Desarrollo Humano “promueven paradójicamente políticas de acceso a apenas ciertos mínimos biológicos no tan humanos. Junto a esto dice fortalecer capacidades (por medio del incentivo a la participación, la capacitación para la gestión y el reforzamiento de las redes primarias). Se trata de convertir en “activos” (recursos escasos de los pobres) en satisfactores de sus necesidades (...) por ello promueve la comunidad como lugar de su realización. Junto con otros mecanismos de exclusión, promueve cada vez un mundo más dual y excluyente” (Alvarez Leguizamón 2005: 83).

pública la discusión sobre los niveles de pobreza se crean dos políticas centrales del período: la Asignación Universal por Hijo y la Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”. Este último fue menos estudiado que el primero y depende enteramente del MDS.

En el marco de este programa en diferentes territorios de la Argentina, entre los que se encuentran los territorios aquí analizados, se han construido los Centros Integradores Comunitarios<sup>12</sup> bajo la conformación de cooperativas de trabajo con mujeres y hombres que se encontraban fuera del mercado de trabajo formal. De esta manera la construcción de los CIC en estas pequeñas localidades puede analizarse como la consideración del Estado Nacional de Intervenir en estos escenarios en los que se comenzaron a expresar nuevas manifestaciones de la cuestión social que tienen relación con el modelo agro-extractivo.

En ese sentido, es necesario analizar cuál fue el impacto de este tipo de políticas en estos contextos y cuáles son sus posibilidades de impacto positivo en relación a las manifestaciones de la cuestión social a nivel territorial. Según los objetivos del programa, a través de los CIC se buscan promover la participación de la comunidad organizada en la resolución de sus problemáticas, y se pretende equipar con infraestructura de servicios a las comunidades, y, en ese marco, para la construcción de los CIC se crean cooperativas de trabajo bajo el programa “Argentina Trabaja”.

Para quienes acompañamos la implementación de políticas sociales, conocer las trayectorias de los agentes implicados en esas políticas resulta fundamental, ya que es a partir de las mismas que podemos conocer la situación de los sujetos, las condiciones subjetivas, su percepción de las mismas, y cómo ellas influyen en sus prácticas, es decir comprender la acción social.

Así, en el presente trabajo partimos de las trayectorias como “una serie de posiciones sucesivamente ocupadas por un mismo agente (o un mismo grupo) en un espacio en sí mismo en movimiento y sometido a incesantes transformaciones” (Bourdieu, 1977: 82). Conocer las diferentes trayectorias de vidas de los agentes nos permite conocer las diferentes posiciones y prácticas de los sujetos con los que trabajamos, la disponibilidad de los capitales (social, cultural y económico) con los que cuentan, como así también las condiciones objetivas y subjetivas y las disposiciones con las que hacen frente a los diferentes acontecimientos en su vida cotidiana.

---

<sup>12</sup> En adelante CIC.

Como sostiene Bourdieu “tratar de comprender una vida como una serie única y suficiente en sí de acontecimientos sucesivos, sin más vínculos que la asociación a un sujeto cuya constancia no es sin duda más que la de un nombre propio, es más o menos igual de absurdo que tratar de dar razón de un trayecto en el metro sin tener en cuenta la estructura de la red, es decir la matriz de las relaciones objetivas entre las diferentes estaciones” (Bourdieu, 1977: 82).

En ese sentido consideramos imprescindible considerar la inserción de los agentes en dichas políticas, como el resultado de las condiciones objetivas y subjetivas de los agentes implicados. Considerando a las mismas –las condiciones objetivas y subjetivas- no como una relación de antes y después, sino como mutuamente condicionadas (Costa 1994).

El programa “Argentina Trabaja” a partir de los cuales se configuraron las cooperativas en los casos analizados, consiste en la transferencia de ingresos a través de la conformación de cooperativas de trabajo, generando puestos de trabajo aplicados a la obra pública de poca o mediana complejidad<sup>13</sup>.

En los casos tomados en la presente investigación se han conformado cooperativas de hombres y mujeres de entre 18 a 60 años, pertenecientes a las localidades en las que se construyó el CIC. Las personas que se han entrevistado presentan en sus trayectorias un fuerte apego a la localidad y al medio rural, e incluso historias de vida que se entrelazan con prácticas del trabajo de la tierra. En su mayoría son segunda o tercera generación de habitantes de las localidades, sus familias han desarrollado siempre trabajos rurales ya sea en pequeñas parcelas de tierra que han tenido como propiedad o como miembros de familias que han trabajado en campos o explotaciones rurales (agrícolas o ganaderas), por lo que sus trayectorias están atravesadas por la cercanía a ámbitos rurales y por aprendizajes que les permitirían el desarrollo de actividades de ese tipo.

En un trabajo anterior (Montes 2010) hacíamos referencia a la permanente disyuntiva que se les presenta a los jóvenes de estas localidades entre permanecer o migrar, contradicción que según analizamos continúa siendo central en los habitantes de dichos territorios, afirmando que en la localidad no se generan fuentes de trabajo ya que la actividad central es el monocultivo de soja siendo una actividad que requiere poca mano de obra, y sólo por períodos estacionales, y que quienes desarrollan esas tareas

---

<sup>13</sup> Como los CIC, programas de viviendas, cordón cuneta, etc.

son contratados en otras ciudades por quienes alquilan grandes extensiones de tierra.

En este sentido podemos analizar de qué manera los territorios, en el sentido de campo, considerando no sólo sus características geográficas sino las relaciones que allí se establecen, pueden determinar las posibilidades en el diseño e implementación de políticas sociales destinadas a la construcción de mayores niveles de bienestar social. En este sentido, encontramos en la conformación de las cooperativas bajo, el programa Argentina Trabaja, se genera una implementación fuertemente dependiente de los Estados Municipales, donde las decisiones son tomadas en muchos casos por funcionarios y no por las cooperativas. Ello se puede deber a que si bien el programa establece la conformación de cooperativas, estas al encontrarse tan dependiente de las acciones en materia de políticas públicas a nivel municipal (ejecución de pequeñas obras de infraestructura) ven reducidas sus posibilidades de autonomía.

Por otra parte podemos analizar que la ausencia de experiencias de participación en organizaciones cooperativas en la trayectoria de los agentes que conforman las cooperativas puede representar un límite para la posibilidad de potenciación de acciones en el marco de las cooperativas. De todos modos, esto no debería representar un límite infranqueable, sino un aspecto central en las intervenciones de los profesionales que se han encontrado acompañando la ejecución de estas políticas a nivel territorial. Es importante destacar que si bien se ha observado compromisos en ese sentido por parte de los profesionales, existen en los territorios analizados, ciertas lógicas paternalistas por parte de quienes toman las decisiones en materia ejecutiva que genera una implementación que responde más a una lógica de ayuda que de cooperativas.

#### A manera de cierre

Algunas de las consideraciones aquí compartidas han pretendido aportar a la discusión académica sobre las políticas de bienestar en la Argentina poscrisis 2001-2002. Considerando que a pesar de los avances conseguidos en cuanto a niveles de bienestar en los últimos años los niveles de desigualdad aún son amplios, resulta necesario considerar ¿Qué se proponen las políticas sociales concretas con respecto a la desigualdad? ¿Qué resultados es esperable de ellas en relación a la desigualdad? Se proponen desde el discurso su reducción, pero ¿qué ocurre efectivamente en la práctica? Intentando generar una lectura que pueda proveer algunas claves dentro un marco interpretativo para analizar las posibilidades, límites y desafíos que experimentamos como sociedad en general, y en relación a las políticas sociales en particular, es

necesario no desconocer que todavía siguen siendo crítica la distribución del ingreso y que se debe continuar trabajando en política sociales que logren mayores niveles de desmercantilización, lo que implica el reconocimiento de los derechos de ciudadanía de cada uno más allá de su relación con el mercado.

También consideramos importante preguntarnos cuáles son las posibilidades del Estado frente a la manifestación de problemáticas que responden a tendencias de la división internacional del trabajo. Conocer las trayectorias nos posibilita comprender las prácticas diferenciadas de las agentes y también considerarlas al momento del diseño e implementación de políticas públicas que pretendan la modificación o la transformación de la realidad.

Para terminar, el recorrido de esta ponencia intenta evidenciar que las políticas sociales dependen de diversos factores (políticos, económicos, sociales y culturales). Ellas plantean los problemas de legitimidad y de lucha por la hegemonía que atraviesan los procesos sociales, analizados desde una perspectiva relacional centrada en la integración entre las organizaciones del Estado y los actores de la sociedad civil. Y que en cierta medida proponer políticas sociales territoriales que promuevan la reducción de la desigualdad, implica referir a la necesidad de reconocimiento y redistribución (Fraser 2005).

#### Bibliografía:

ARCIDIACONO, Pilar (2012). *La política del mientras tanto. Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Editorial Biblos. Buenos Aires.

BOURDIEU, Pierre (1988). *Cosas dichas*, Buenos Aires, Gedisa.

BOURDIEU, Pierre (2008). *El sentido práctico*, Bs. As., S. XXI.

BOURDIEU, Pierre. (1977) *La Ilusion biográfica. Razones prácticas*. España, Anagrama. Colección Argumentos.

CAPUTO, Luis (2000) El vínculo pobreza, identidad juvenil y articulación de políticas.

Disponible en: <http://sala.clacso.org.ar/gsdll/cgi-bin/library?e=d-000-00---0base--00-0-0--0prompt-10---4-----0-11--1-es-Zz-1---20-about---00031-001-0-OutfZz-8-00&cl=CL1.1&d=HASH01336f349a2d6bd3789c3027&x=1>

COSTA, Ricardo. (1997): “Estrategias de Intervención como teorías de la acción en acción”. Artículo publicado en Revista Acto Social N° 17. Publicaciones UNC. Argentina.

DUBET, Francois (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Siglo veintiuno editores. Buenos Aires.

ESPING-ANDERSEN Gosta, (1993) *Los Tres mundos del Estado de Bienestar*. Edicions Alfons El Mananim. España.

FALAPPA, Fernando; ANDRENACCI, Luciano (2008). *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.

FRASER, Nancy (2005). “La justicia social en la era de las políticas de identidad: redistribución, reconocimiento y participación”. *Revista de Trabajo*. Año 4. Número 6. Agosto – Diciembre 2008. Disponible en: [http://www.trabajo.gob.ar/downloads/cegiot/08ago-dic\\_fraser.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/downloads/cegiot/08ago-dic_fraser.pdf)

GIARRACCA, Norma (2003). “Radiografía del capitalismo agrario”. *El dipló*. Disponible en <http://www.insumios.com/diplo/NODE/3673.HTM>

GRASSI, Estela (2006). *Políticas y problemas en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Espacio Editorial. Buenos Aires.

HAESBAERT, Rogério (2012). *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. 3° ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

HINTZE, Susana (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas de lo posible*. Espacio Editorial. Buenos Aires.

KESSLER, Gabriel (2005). “Estado del arte de la investigación sobre juventud rural en América Latina”. Disponible en: <http://juventudruralemprendedora.procasur.org/wp-content/uploads/2013/08/060100-Estado-del-arte-de-la-investigacio%CC%81n-sobre-Juventud-Rural-Kessler1.pdf>

KESSLER, Gabriel (2014). *Controversias sobre la desigualdad*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

KIRCHNER, Alicia (2010). *Políticas sociales del bicentenario. Un modelo nacional y popular*. Tomo I. Ministerio de Desarrollo social. Presidencia de la Nación.

MONTES, María Florencia (2014) “Juventud rural y representaciones sociales. El caso de las y los jóvenes de la localidad cordobesa de Benjamín Gould”; en *Experiencias de intervención desde el trabajo social: sistematizaciones, desafíos y debates*. Córdoba. Editorial Babel.

PERELMITER, Luisina (2012). “Burocracia, pobreza y territorio. La política espacial de la asistencia en la Argentina reciente”. Ponencia presentada en las VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de General Sarmiento 24 y 25 de abril de 2012,

Los Polvorines, Buenos Aires. Disponible en: [http://www.ungs.edu.ar/ms\\_ici/wp-content/uploads/2012/11/Perelmiter-ponencia-versi%C3%B3n-final.pdf](http://www.ungs.edu.ar/ms_ici/wp-content/uploads/2012/11/Perelmiter-ponencia-versi%C3%B3n-final.pdf)

SOSA VELAZQUEZ, Mario (2012). *¿Cómo entender el territorio?* Guatemala.

Editorial Cara Parens Universidad Rafael Landívar.

TOPALOV, Christian (2004): “De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX”. En Danani, C.

(compiladora): *Política Social y Economía Social: debates fundamentales.*

UNGS/Fundación OSDE/Editorial Altamira. Buenos Aires.