



# CON-TEXTOS

REVISTA del CONSEJO PROFESIONAL  
de TRABAJO SOCIAL CABA

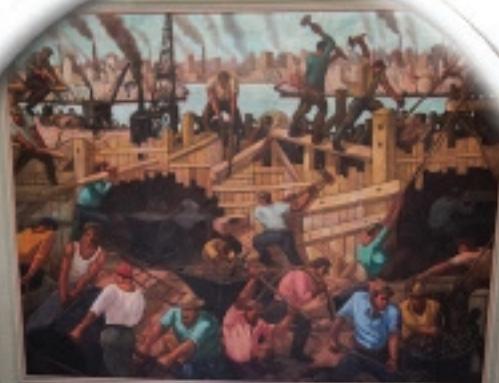
Las otras deudas

Memorias y posibilidades desde el Trabajo Social

**Endeudamiento externo y su impacto social. El neoasistencialismo en debate**

*Por Adriana Clemente*

Fecha de publicación: Junio del 2022  
Contacto: Adriana Clemente  
Correo electrónico: [adrirclemente@gmail.com](mailto:adrirclemente@gmail.com)



## ENDEUDAMIENTO EXTERNO Y SU IMPACTO SOCIAL. EL NEOASISTENCIALISMO EN DEBATE

\*Clemente, Adriana

Las reformas estructurales en la sociedad contemporánea anidan y progresan más rápido en contextos críticos<sup>1</sup>. Sin duda, los procesos económicos formatean la cuestión social y esa incidencia se materializa tanto con impactos coyunturales (medidas de corto y mediano plazo), como principalmente con reformas. De manera genérica, las reformas del Estado pueden ser definidas como decisiones que estructuran o reestructuran el modo de organizar el funcionamiento del Estado (en diferentes órdenes de su quehacer sustantivo) para dar respuesta a los problemas en la sociedad a través de grandes ordenadores de la dirección, administración y ejecución del gasto público. Por concepto las reformas pueden ir a favor o en contra del interés de las mayorías, resultando la acción política el factor diferencial para ir en una u otra dirección. Este trabajo se pregunta sobre: ¿Qué proyección en materia de reformas económicas y en consecuencias sociales tiene el megaendeudamiento que dejó el gobierno de la Alianza Cambiemos (2016-2019) con el FMI en materia social?

\* Adriana Clemente - Trabajadora Social. Dra. en Ciencias Sociales (UBA). Docente e Investigadora. Facultad de Ciencias Sociales UBA.

El objetivo del artículo es compartir proyecciones sobre la incidencia del endeudamiento externo, con foco en la cooperación multilateral asociada a la condición de país sobre endeudado (alrededor de 90 % de su PBI).

Sin hacer un paralelismo reduccionista, los datos nos remiten a efectos que tuvo el mega endeudamiento en la década de los 90 para formatear el modelo de bienestar que Argentina sostenía desde mediados de siglo XX, sustentado en su mercado de trabajo (altamente sindicalizado), un nivel medio de industrialización y un sistema de seguridad social y protección social destacado entre los países de América Latina.

Cuando hablamos de las consecuencias en materia social de la experiencia reformadora que se dio en un proceso de más de 20 años que coronó a fin de siglo, nos referimos, entre otras cosas, a la construcción de la pobreza urbana como un campo especializado de estudio y actuación y la instrumentación del divorcio entre las políticas de seguridad social y la ayuda social. Para esto el artículo se organiza en 3 secciones principales: una introducción conceptual que trabaja lo que llamamos desplazamientos conceptuales y alude a cómo los cambios de enfoque político y económico se reflejan en la caracterización conceptual que se hace del problema y su abordaje. Una segunda parte, pone foco en la perspectiva asistencial por considerar que fue foco principal de las reformas que sufrió el sistema de bienestar en el marco de las políticas de reforma del Estado que coronaron gran parte de sus objetivos con apoyo de la cooperación externa y la crisis de fin de siglo, cuyos indicadores de pobreza tienen puntos de contacto con la condición de pobreza e indigencia que vienen experimentando muchos argentinos

producto de políticas de ajuste primero y luego de dos años de pandemia y consecuente deterioro de la economía. De ahí es que, finalmente, se introducen preocupaciones por los sectores que de aquí en más estarían jaqueados por una nueva ola reformadora, producto de los condicionamientos asociados al pago de la deuda con el FMI<sup>2</sup>.

#### **SOBRE EXCLUSIÓN, MARGINALIDAD Y DERECHOS SOCIALES**

En este trabajo postulamos que la constitución de un campo de estudio y actuación con foco en la pobreza por ingresos y sus derivaciones, está atravesada por lo que se llama *"desviaciones conceptuales"*, en referencia a la vaguedad y generalización que se hace cuando una misma categoría se utiliza en diferentes sentidos hasta perder su poder explicativo (Müller, A. 2002). Es el caso de nociones como pobreza, vulnerabilidad, precariedad, exclusión que se utilizan de modo indistinto para nombrar problemáticas cuyo enfoque puede entrar en franca contradicción conceptual y metodológica al momento de actuar.

En este trabajo sostenemos que la noción de exclusión sustituyó la de marginalidad, que, a la vez, consideramos más politizada, pues, en torno a la misma, se dieron grandes debates sobre las contradicciones del sistema capitalista en la década del 70. Las categorías de marginalidad, exclusión y vulnerabilidades se utilizan de modo indistinto y casi siempre en referencia a población en condiciones de pobreza<sup>3</sup>. Los elementos en común de estas categorías son tres: a. Se trata de conceptos que buscan explicar fenómenos que se expresan en los países desarrollados y que luego son adoptados y retrabajados (con mayor o menor propiedad) en América Latina; b.



**“¿Qué consecuencias tiene la dominancia de la noción de inclusión en las decisiones de política social?”**

ENDEUDAMIENTO EXTERNO Y SU IMPACTO SOCIAL

Remiten a una relación donde hay una centralidad y grupos que quedan por fuera de esos núcleos integrados, y c. La falta de participación débil de los sujetos en el mercado del trabajo asalariado es un indicador común en todos los casos. Finalmente, diremos que todas estas categorías giran en torno a otra principal, que es la de integración social<sup>4</sup>.

Robert Castel plantea que “no se puede percibir el campo de la marginalidad en ausencia de una teoría explícita o implícita de la integración” (Castel, 2010). Según rescata el autor en su reflexión sobre los alcances del concepto, hay que explorar las bases del pensamiento estructural funcionalista donde una formación social se constituye en base a posiciones más o menos garantizadas e interconectadas entre sí. En ese sentido, los límites (fronteras), y en consecuencia la integración, se define entre quienes están inscritos (en mayor o menor medida) en las redes productoras de riqueza y en el reconocimiento social.

La marginalidad -desde su perspectiva clásica- será una categoría para el estudio de la movilidad social y, para Castel, la marginalidad es sinónimo de desafiliación. El marginal es alguien que rompe vínculos y, a partir de ahí, se define su posición de desventaja, mientras que el pobre tiene integración en su medio y en consecuencia forma parte del orden del mundo.

De modo más reciente, la noción de “exclusión social” irrumpió y sustituyó progresivamente la de “marginalidad”. La exclusión como concepto sufre también una extensión de su significado muy cuestionable, ya que en palabras de Castel es un “comodín” para situaciones muy diversas. Castel diferencia la marginalidad como efecto de procesos concertados de exclusión, de la estigmatización de las capas de la población más vulnerables que no encuentran un lugar en la estructura social. Agrega que, aunque estas dos dinámicas mezclan sus efectos, es necesario distinguirlas porque son diferentes en cuanto a sus condiciones de producción, como principalmente al tratamiento que se le deben dar. La exclusión se presenta como una situación extrema, pero no se alude a causas comunes que expliquen el fenómeno.

¿Qué consecuencias tiene la dominancia de la noción de inclusión en las decisiones de política social? Por un lado, se habilita la posibilidad de estar incluido aun sin ser parte del mercado de trabajo, al mismo tiempo que exime al Estado de generar condiciones en ese sentido el concepto queda reducido a designar a la población que experimenta pobreza por ingresos. De modo complementario esta noción, y la ausencia de discusión sobre las causas de la exclusión, contribuyó a diseñar estrategias para trabajar con los pobres sobre la base de la recomunitarización del abordaje en los

lugares donde transcurre la vida de las familias y el incentivo del autoempleo bajo la perspectiva del emprendedurismo y/o autoempleo, más que de la modificación de condiciones estructurales que propician esa exclusión.

En la misma línea de revisar los enfoques y su definición debemos reflexionar sobre la perspectiva de los derechos sociales y su intención totalizadora al momento de fundamentar las políticas de inclusión. El enfoque de derechos sociales alude a la integración social plena de las personas y también incurre en este problema de ambigüedad y falta de definición de su alcance como paradigma.

La perspectiva de los derechos sociales, aunque en apariencia superadora, incurre en cierta debilidad explicativa de las causas y omite en su caracterización la puja distributiva que precede a las políticas que operan bajo esa perspectiva. En tal sentido, se observa cierto vaciamiento de sentido político de ese enfoque a la hora de preservar, ante la amenaza neocoservadora, los derechos ya consagrados por las luchas populares y la voluntad redistributiva de los gobiernos populares. Así como no haber podido ampliar una perspectiva integradora y desestigmatizada de quienes tienen una mayor dependencia de la ayuda social del Estado<sup>5</sup>.

De ahí la importancia de problematizar el modo en que se actualizó la idea de ayuda social en el tiempo, así como preguntarnos por los efectos concretos que puede haber logrado la instalación del enfoque de derechos durante los gobiernos populares de Néstor Kirchner (2003-2007) y las dos presidencias de Cristina Fernández (2008-2015). Al respecto se impone la pregunta por cómo se produjo con relativo éxito (baja conflictividad social) la

la reconversión del modelo redistributivo acuñado hasta el 2015.

### EL BIENESTAR EN DISPUTA

Las reformas producidas en la década del 90 operaron en torno a divorciar la diádica *desarrollo y bienestar*. En lo conceptual se introdujo la posibilidad de que el Estado no se responsabilice de una serie de competencias regulatorias y redistributivas, cosa que no hubiera sido posible sin deslegitimar su capacidad de cumplir eficazmente con esas funciones. En lo material, las políticas se afirmaron en lo que antes eran desvalores, como el hecho de que el Estado prestara servicios diferenciados para los más pobres, lo que devino también en la aceptación de políticas de asistencia que profundizaron las desigualdades hacia dentro de cada sociedad y dentro del mismo conglomerado de los sectores populares.

Por las características diferenciales que en el marco de las reformas de fin de siglo (principalmente económicas) se les atribuyó a las políticas asistenciales, es que se puede afirmar que el enfoque tradicional fue *aggiornado*, habilitando una renovada

*"La perspectiva de los derechos sociales, aunque en apariencia superadora, incurre en cierta debilidad explicativa de las causas y omite en su caracterización la puja distributiva que precede a las políticas que operan bajo esa perspectiva"*

aceptación de lo asistencial, ya no como recurso subsidiario de la política social, sino como estrategia central. En ese sentido hablamos de *neoasistencialismo*, atentos a un enfoque que aleja conceptualmente la atención a la pobreza del modelo de seguro social<sup>6</sup>.

La perspectiva *neoasistencial*, bajo la premisa de que la pobreza no es un problema del sistema, sino de las personas que la experimentan, dio un lugar central a las *políticas de asistencia*. Entendemos por *políticas de asistencia* a un amplio universo iniciativas que tienen en común materializarse a través de un conjunto de transferencias del Estado, que operan individualmente o asociadas, y forman parte del sistema de política social para actuar a través de algún mecanismo de transferencia directa que supone la tangibilidad de un bien o servicio destinado a producir una satisfacción material concreta que recibe el sujeto portador de la necesidad en cuestión. La asociación entre *asistencia directa* y urgencia, aunque frecuente, no es unívoca. Dentro de esta categoría se encuentran una diversidad de prestaciones sociales cuya regularidad principal es la condición de vulnerabilidad de los sujetos receptores a partir de experimentar diferentes situaciones adversas. Estas prestaciones van desde la ayuda para mitigación de daños después de un desastre climático, la provisión de materiales para el mejoramiento de una vivienda, medicamentos, prótesis y/o provisión de alimentos, techo y abrigo. La asistencia directa atiende algún déficit que a su vez se deriva de otros problemas sociales graves -salud, aprendizaje, discapacidad, etc.- (Clemente, 2011). En tal sentido nos preguntamos qué pasa cuando la asistencia directa es el recurso principal de la política social para atender la pobreza por ingresos. Cómo se estructura la relación de las

personas asistidas con el resto de los dispositivos que posibilitan la movilidad social ascendente cuanto esa situación no es temporaria y se torna permanente. Para responder esta pregunta es que se torna importante reconocer la concepción que se tiene de la asistencia y rol en la organización del bienestar en una sociedad.

Postulamos que parte de la reconfiguración de la función social del Estado a partir de las reformas producidas en la década de los 90 supuso necesariamente redefinir colectivamente la idea de *bienestar*, especialmente aquel que se espera provea el Estado. La redefinición (campo, alcance, sectores) posibilita redefinir las competencias institucionales y el desempeño profesionalizado de los servicios sociales. La evidencia indica que a término de las reformas, los componentes de ayuda crecen y se consolidan de modo diferenciado en calidad y cobertura.

#### LA POBREZA MASIVA Y EL ENDEUDAMIENTO COMO PIE PARA NUEVAS REFORMAS

En la línea de análisis que propone este artículo hablamos de políticas asistenciales y no de estrategias asistenciales por el carácter dominante que terminó teniendo este enfoque dentro del sistema de protección social. En este sentido, el universo queda diferenciado en cuanto a fuentes, inscripción institucional y modos de organización de las políticas por grupos diferenciados y no como parte de un mismo universo de protección. Los grupos serían: previsión social (pensiones y jubilaciones), política sectoriales (universales y/o focalizadas) y políticas de atención a la pobreza. Estas últimas, si bien tienden a ser localizadas territorialmente, se organizan en base a otras estrategias para llegar a población dispersa (concurso

de proyectos, vouchers, microcréditos, etc.). La familiarización típica de la concepción neoliberal operó, comunitarizando y por ende aislando a los sectores pobres en la autogestión de sus problemas. En cuanto a desvinculación conceptual de las políticas asistenciales del sistema de seguridad social, diremos que fue un proceso gradual que se inicia con la destrucción de empleo formal y la instalación de la pobreza como campo emergente de intervención (especializada), cuya institucionalización puede darse con alta independencia de lo que ocurra en materia de política de empleo. Los programas de transferencia monetaria y los diferentes paradigmas que los respaldan dan cuenta de diferentes niveles de desvinculación instrumental y presupuestaria que pueden o no tener estos programas de las políticas de empleo. En el período analizado se crean las condiciones para que la sociedad acepte la transferencia monetaria a las familias con necesidades básicas insatisfechas.

En cuanto a *forma*, el análisis identificó tres regularidades:

- I. Se propició la acción por proyecto y
- II. Se introdujo el enfoque gerencial de la política social y
- III. Se otorgó una renovada institucionalidad especializada materializada en Ministerios de Desarrollo Social con foco en la atención de la pobreza.

Por parte de la cooperación internacional y fundamentalmente los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs), instalar la necesidad de que el Estado actúe bajo la lógica de acción por proyecto en lugar de lineamientos de política continua, es el modo de adecuar la política social a otras operadoras clásicas de la cooperación como los programas de

infraestructura cuya tangibilidad facilita el control de los productos.

Las reformas estructurales en materia de política social, fueron acompañadas por programas y proyectos que actuaron en áreas que podemos llamar de vacancia. Es el caso del cuidado infantil, mejoramiento comunitario, emprendedurismo, etc. El reclamo histórico e insatisfecho por la acción en torno a muchos de los problemas que abordaron estos pequeños programas, aumentó su impacto en cuanto aceptación por parte de actores que ya venían en soledad abordándolos, principalmente desde el sector no gubernamental (ONG, Iglesia, fundaciones y organizaciones sociales). La incorporación de los municipios sellaría una suerte de alianza para la nueva institucionalidad.

En cuanto a *estrategias*, se observan particularidades difíciles de cuestionar por su carácter ambivalente. Se trata de estrategias de implicación (participación social) identificadas con los principios de la educación popular.

*"La familiarización típica de la concepción neoliberal operó, comunitarizando y por ende aislando a los sectores pobres en la autogestión de sus problemas."*

La perspectiva de la participación ciudadana fue un componente obligado de las llamadas *nuevas políticas sociales*, focalizadas y en clave asistencial. Se trata de un concepto que contribuyó a la despolitización de la participación en torno a reivindicaciones de carácter social -mejoramiento urbano, servicios públicos, salud, educación, etc.- (Clemente, 2011). La noción de ciudadanía en documentos y justificaciones de políticas y programas sociales de los 90, aún vigentes, aparece más vinculada a la democracia y al ejercicio jurídico de los derechos y obligaciones que al ejercicio efectivo de los derechos sociales. Es en ese sentido que se inscribe la idea de *contraprestación*, como carga y/o retribución de parte de los beneficiarios de una política social.

En conclusión, el *neoasistencialismo* es un enfoque que ensaya sincretismo entre lo más tradicional de la asistencia de urgencia y residual por parte del Estado, la intervención benéfica de tradición eclesial y filantrópica, con estrategias asociadas al pensamiento crítico y la actividad promocional, difícil de cuestionar por quienes venían trabajando con la agenda de la pobreza estructural. De ahí su éxito de largo aliento.

El enfoque *neoasistencial* encontró una renovada vigencia durante la gestión de la *Alianza Cambiemos* (2016/2019) que operó sobre el sistema reforzando la estigmatización de la ayuda social a partir de alterar las vinculaciones que había establecido el gobierno anterior entre la asistencia y el mundo del trabajo, así como principalmente reforzando (a partir de la reducción presupuestaria) la oferta estatal (educación y salud) como oferta de segunda clase.

## RECAPITULANDO

Las reformas producidas en el campo social durante la década del 90 y la consecuente crisis del inicio de siglo habilitó (entre otras cosas) la segmentación de la oferta, ya no como resultado de un déficit presupuestario, sino como una posibilidad aceptable para aquellos que no puedan competir en el mercado por mejores servicios.

Entre 2003 y 2015 a lo largo de 3 períodos de gobierno se recupera la idea del trabajo como eje ordenador de la política social y la redistribución secundaria del ingreso que se puede hacer por esa vía. Las políticas de subsidio al trabajo y los servicios públicos, la ampliación de la cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones, fue un instrumento con alto impacto que operó junto con la protección y ampliación de empleo. Es decir se utilizaron todos los instrumentos de redistribución del ingreso que están bajo la órbita del Estado.

De ahí que reconceptualizamos la idea de Bienestar como la de un sistema de bienestar que comprende al conjunto de prestaciones que el Estado financia (parcial o totalmente), regula y articula con las otras esferas del bienestar (mercado y familia) para posibilitar acceso a bienes que la sociedad acuerda como necesarios y, por lo tanto, no pueden solo depender de la capacidad de competencia de las personas en el mercado (servicios, regulación de precios, políticas sociales pro cíclicas, etc). Obviamente, estos sistemas pueden tener vocación incremental, atendiendo a la tradición del Estado de Bienestar o una concepción residual, es decir actuar bajo la impronta de los mínimos sociales (Clemente, 2021).

La experiencia del gobierno de la alianza CAMBIEMOS demostró cómo operar bajo el modelo de *mínimos sociales* alterando resortes claves del sistema que dejó el gobierno justicialista que lo precedió y que utilizó todos los elementos a su alcance para que el sistema brindara respuesta a las necesidades sociales del conjunto de la sociedad, aun con tasas de informalidad relativamente elevadas.

Hoy, ante los condicionamientos que sí o sí tiende a imponer el sobreendeudamiento con organismos multilaterales de crédito como es el FMI, las áreas amenazadas serían las que sobrevivieron a la reforma anterior y especialmente las que fueron de nuevo fortalecidas entre 2003 y 2015 como parte de la propuesta reparadora que lideró el gobierno popular de ese periodo. De modo preliminar y en base a los antecedentes y la embestida de los sectores responsables del nuevo endeudamiento podemos anticipar que los sectores amenazados comprenden prioritariamente al sistema de seguridad social (pensiones y jubilaciones), la expansión y gratuidad de la enseñanza universitaria, el nuevo vaciamiento del sistema de ciencia y técnica, la reversión del reciente fortalecimiento del sistema de salud pública y la definitiva consagración de los programas de ingreso masivos, que bajo la lógica de *mínimos sociales*, actúen como componente clave de la precarización del mercado de trabajo a largo plazo.

universitaria, el nuevo vaciamiento del sistema de ciencia y técnica, la reversión del reciente fortalecimiento del sistema de salud pública y la definitiva consagración de los programas de ingreso masivos, que bajo la lógica de *mínimos sociales*, actúen como componente clave de la precarización del mercado de trabajo a largo plazo.

Una vez más se impone la preocupación por el efecto de la deuda y su rol como condición necesaria y suficiente para propiciar reformas que no se podrían impulsar sin ese corset casi confiscatorio. En tal sentido, en esta nueva etapa debemos reconocer las claves de las nuevas condicionalidades que se impondrán más temprano que tarde a la sociedad Argentina. Es ingenuo suponer que este nuevo megaendeudamiento no tenga, detrás de los endeudadores seriales, una agenda estructurada que comprometa la pérdida total o parcial de los mecanismos que pueden proyectar un nuevo estadio de bienestar con movilidad ascendente a partir de políticas económicas de orden estructural que permitan el aprovechamiento de la riqueza que aún (a pesar de la concentración y transnacionalización de la economía) puede capturar y redistribuir el Estado.

*“...el neoasistencialismo es un enfoque que ensaya sincretismo entre lo más tradicional de la asistencia de urgencia y residual por parte del Estado, la intervención benéfica de tradición eclesial y filantrópica, con estrategias asociadas al pensamiento crítico y la actividad promocional, difícil de cuestionar por quienes venían trabajando con la agenda de la pobreza estructural. De ahí su éxito de largo aliento...”*

## BIBLIOGRAFÍA

CASTEL, R. (1998). *La gestión del riesgo social*. Madrid, España: Anagrama.

CASTEL, R. (2005). *El aumento de la incertidumbre*. En R. Castel, *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires, Argentina: Editorial Manantial.

CLEMENTE, A. (2011). *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Espacio.

CLEMENTE, A. (2020). *Lo Local en resguardo del bienestar* (2020). En el Bienestar en Retroceso. El caso de las políticas asistenciales ante la incertidumbre. PIUBAMAS y PCSq/UBA. Libro digital.

CLEMENTE, A. (2020). *Endeudamiento externo y cambios en el paradigma de bienestar y en los modelos de intervención social*. Espacio Editorial.

GERMANI, G. (1969). *Sociología de la modernización. Estudios teóricos, metodológicos y aplicados a América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

HABERMAS, J. (1995). *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu editores.

MÜLLER, A. (2002). "Desmantelamiento del Estado de Bienestar en la Argentina". En Cuaderno del CEPED N° 6. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Económicas /FCE /UBA.

Disponible en:  
<http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/ceped/publicaciones/cuadernosceped/cuad%206/cuaderno6.pdf>

PARSONS, T. (1981). En J. Almaraz, *La teoría sociológica de Talcott Parsons*. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

## NOTAS

1. Siguiendo a Habermans (1975) se diferencian 4 formas de manifestación del fenómeno crisis: crisis de motivación, crisis de identidad, crisis de racionalidad y crisis económica. De todas estas formas sería la de racionalidad la que actúa transversalmente con respecto a las otras, ya que lo que entra en crisis es la racionalidad instrumental (adecuación medios/fines) que se reproduce en todos los planos.
2. Este desarrollo se inscribe en parte de las conclusiones consignadas en el libro de la autora "Endeudamiento externo y cambios en el paradigma de bienestar y en los modelos de intervención social" (2020). Espacio Editorial. Argentina
3. La idea de vulnerabilidad, también es utilizada de modo ambiguo por tener referencias etarias (niños, ancianos) y población en situación especial (discapacitados, enfermos, etc), no tiene el mismo corte que exclusión y marginación. Exclusión es utilizado como una condición asociada (aggravante, expuesta) que puede o no llevar a la marginalidad y/o exclusión.
4. Hablar de "integración social" conduce a revisar las matrices personales de la estratificación social y la durkiana sobre la cohesión social; ambas brindan insumos que aún hoy tensionan las decisiones que se toman cuando se diseña una política social.

5. Para ampliar esta visión crítica sobre el enfoque de derechos y su alcance ver de la autora el artículo "Lo Local en resguardo del bienestar" (2020).

6. Como particularidad el neosistencialismo tendría atributos compartidos con enfoques alternativos arraigados en los movimientos populares contestatorios identificados con la educación popular y la mejor tradición comunitaria. Eso explicaría parte de su éxito, aún entre sectores progresistas.

