

El derecho a un ingreso

El derecho a un ingreso

Texto y contexto
de la Asignación Universal por Hijo en Argentina

Compiladores

Laura Garcés
Marcelo Lucero

Autores

Laura Garcés
Marcelo Lucero
Nora Aquín
Ana Arias
José Luis Rey Pérez

Editorial
UNSJ

El derecho a un ingreso : texto y contexto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina / Laura Garcés ... [et al.] ; compilado por Laura Garcés ; Marcelo Fabián Lucero. - 1a ed. - San Juan : Editorial UNSJ, 2016. 116 p. ; 23 x 17 cm.

ISBN 978-987-3984-34-1

1. Asignaciones Familiares. 2. Trabajo Social. I. Garcés, Laura II. Garcés, Laura, comp. III. Lucero, Marcelo Fabián, comp.
CDD 361.3

PARA ESTA EDICIÓN

DIRECCIÓN	Lic. Eduardo M. Carelli
DISEÑO	Lic. Damián C. López
CORRECCIÓN	Prof. Gema Narvaez

© 2016, De la Obra: Los autores.

© 2016, De la Edición: Editorial UNSJ

Diseño de tapa e interiores: Editorial UNSJ

Prohibida su reproducción total o parcial sin autorización del autor.

ISBN 978-987-3984-34-1

Impreso en Argentina

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN JUAN

Mitre 396 (este) Primer piso
(0264) 4295096 / 5097 / 5104
editorial@unsj.edu.ar

Índice

Prólogo	9
La garantía de ingresos como derecho subjetivo	13
<i>José Luis Rey Pérez</i> Universidad Pontificia Comillas-ICADE- España	
Introducción:	
El contexto del planteamiento del derecho a un ingreso	13
Derechos y garantías:	
El derecho al trabajo y el derecho a un ingreso	18
El concepto de derecho:	
La diferencia entre derechos y garantías	18
El derecho al trabajo y sus posibles significados	20
El derecho a un ingreso	27
La renta básica como garantía	28
Entre el trabajo y los ingresos: los nudos de la Asignación Universal por Hijo	35
<i>Marcelo Lucero</i> Universidad Nacional de San Juan	
Introducción	35
La ruptura del principio contributivo	36
La universalización selectiva	42
Conclusiones	48
Políticas sociales en la postconvertibilidad: texto y contexto de la Asignación Universal por Hijo para protección social	51
<i>Nora Aquín</i> Universidad Nacional de Córdoba	
Un concepto de Política Social	52
El contexto	54
La Asignación Universal por Hijo para Protección Social: perspectiva de los actores	62
La perspectiva de las titulares de la AUH	64
Representaciones de las protagonistas	64
En relación a los consumos y servicios	65
El mundo del trabajo	68
La perspectiva de los agentes institucionales involucrados	70
Reflexiones finales	72

Los sentidos de la regulación social: control y protección Las condicionalidades de la Asignación Universal por Hijo	77
<i>Laura Garcés</i> Universidad Nacional de San Juan	
Introducción	77
La tensión control/disciplinamiento-sostén/protección en la práctica de las condicionalidades de la AUH	80
Las condicionalidades como control y disciplinamiento	80
“El control que no controla”	83
La lógica “meritocrática” en torno a la asistencia	86
La mirada “moralizante” de la asistencia:	
Las condicionalidades como “promoción social”	90
Las condicionalidades como protección	94
Transformaciones institucionales y Trabajo Social	
Apuntes dispersos para revisar la lectura de lo institucional	99
<i>Ana Arias</i> Universidad de Buenos Aires	
Las instituciones como espacio de consolidación de poder popular	99
Instituciones y Estado como nuevas demandas	102
Institucionalidad de las políticas sociales en Argentina	103
La refundación del Estado y la valorización de los procesos institucionales como integralidad	106
Propuestas de temas de agenda para aportar a lo institucional desde el Trabajo Social	109
Los Autores	113

Prólogo¹

La implementación de la Asignación Universal por Hijo a partir de diciembre de 2009 sorprendió a la opinión pública, reabriendo una polémica que hasta el día de hoy se sigue agitando. La asociación directa con el trabajo y el derecho forma parte del centro de la disputa por direccionar el sentido del debate público.

En el ámbito académico, de varias formas la AUH planteó desafíos particularmente a aquellos que estamos avocados al campo de la Política Social. A medida que el tiempo pasó, esta medida fue adquiriendo cada vez más consistencia y condiciones que le dieron un perfil particular y diferente de lo que en América Latina se vienen proponiendo como programas destinados a la población vulnerable y en condiciones de pobreza.

Ciertas particularidades novedosas, amalgamadas en otras tradicionales a la institucionalidad de nuestro país, le otorgaron características distintivas poco asibles desde las categorías y esquemas vigentes en los debates hasta ese momento.

La reivindicación de la idea de Derecho propuesta en el discurso público reintrodujo en el ámbito académico la reflexión sobre los sentidos y marcos en los que es posible asociar una política social a los derechos. Sin embargo, poco a se ha reflexionado sobre el vínculo entre derecho e ingresos, especialmente, si reconocemos la fuerza del supuesto socialmente aceptado de que el trabajo es la forma legítima de obtención de ingreso.

Resulta relevante en primer lugar revisitarse la idea de derechos asociadas al ingreso, como nos propone José Luis Rey Pérez, realizando un recorrido por las diversas formas en que se puede entender y los debates que esto suscita para avizorar la factibilidad de la idea de garantía de ingreso.

¹ Esta publicación fue posible gracias a los aportes de los proyectos de investigación de los que los compiladores forman parte, financiados por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de San Juan.

La diferenciación entre empleo y trabajo permite identificar los distintos enfoques, pero también de qué hablamos cuando utilizamos el concepto trabajo. Los derechos, obligaciones y garantías corren por andariveles distintos según se utilice estos términos para acompañar la palabra derecho.

Ahora bien ¿el derecho al ingreso, como derecho a la subsistencia, debe estar indefectiblemente unido al del trabajo? En su impugnación el autor reivindica la noción de garantía, no sólo de la subsistencia, sino sobre todo de la libertad e igualdad; en otras palabras, el derecho a un ingreso como garantía de una participación social que no esté mediada por las reglas del mercado.

En este sentido, aunque en dirección contraria, la AUH aún a de una forma particular trabajo e ingresos pero, como sostiene Marcelo Lucero, con claras diferencias con los renombrados Programas de Transferencias de Ingresos Condicionadas. En tanto se trata de una medida enmarcada en el Sistema de Asignaciones Familiares en la que se articulan de una manera muy específica lo contributivo y lo no contributivo alejándose en este punto de los formatos de los PTIC en boga en América Latina.

Además, el tipo de universalización que se pone en ejecución la hacen una experiencia ciertamente alejada de la técnica de la focalización tan cara a los programas sociales de lucha contra la pobreza. Ahora bien, se trataría de una universalidad que al estar imbricada en un sistema dual de trabajadores formales e informales, tiene a la selectividad como un componente central en su ejecución.

El contexto del surgimiento de la AUH estuvo atravesada por un escenario de conflicto y tensión en el que el gobierno desplegó su *“capacidad política para definir y redefinir los polos del conflicto, y para utilizar esa definición como plataforma de lanzamiento de nuevas articulaciones”*. Estas palabras de Nora Aquín nos recuerdan la iniciativa y lucha política detrás de esta medida y que, aunque a veces olvidada, está siempre en el trasfondo.

Las voces de los protagonistas de la AUH rescatada por la autora iluminan los sentidos otorgados a la idea de Derecho, Consumo y Trabajo. Estas voces tienen la particularidad de brindar una mirada que tensiona las miradas académicas a veces demasiado arraigadas en supuestos teóricos. La reflexión acerca del papel del Estado en

materia de política social tiene allí un importante espacio para desarrollarse.

La pregunta por las condicionalidades a partir de la perspectiva de los protagonistas abre un interesante análisis que busca alejarse de las posiciones dicotómicas que obturan la posibilidad de comprender los discursos y prácticas más allá del simple control.

Laura Garcés, sin dejar de examinar aquellos aspectos moralizantes y disciplinatorios de las condicionalidades, nos invita a reconocer también aquellos sentidos ligados a la protección del Estado dejando abierto un camino fructífero para interrogantes. El concepto de condicionalidad o su viceversa la incondicionalidad, terminan problematizados y abiertos a una reflexión más incisiva que aún nos debemos.

La AUH presenta características que desafían los parámetros conceptuales tradicionales, invitando a repensar desde otro lugar categorías como derecho, ingresos, universalidad, condicionalidad entre otros.

Por último, Ana Arias nos propone reflexionar sobre la institucionalidad en materia de Política Social bajo el objetivo de que es necesario superar la idea de asistencialización tan presente en la historia de nuestro país, y avanzar hacia un camino de integralidad de los proceso de institucionalización.

Para ello, repensar las instituciones a la luz del concepto de poder popular y nuevas demandas abre un camino a la reflexión. El caso de nuestro país es un analizado para distinguir allí los rastros aún de asistencialismo, pero también los avances notorios hacia la integralidad aún en ciernes.

Los trabajos reunidos en el presente libro pretenden, desde sus diversos enfoques, iluminar los debates en torno temáticas centrales como derechos, trabajo, universalidad, condicionalidad, todas ellas imbricadas de una u otra forma en la implementación de la AUH. Lanzarse a reflexionar sobre estos conceptos y no tanto sobre la eficacia del programa es un llamado a cerrar las ausencias que aún quedan por saldar en la producción académica argentina que esperamos con esta obra al menos comenzar a cubrir.

La garantía de ingresos como derecho subjetivo²

José Luis Rey Pérez
Universidad Pontificia Comillas-ICADE- España

Introducción

El contexto del planteamiento del derecho a un ingreso

La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1948, no recoge de forma explícita un derecho a un ingreso o un derecho a una renta. No obstante, se pueden ver algunas referencias a ese ingreso en alguno de sus artículos, como por ejemplo cuando el artículo 23.3 señala que “toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social”, o cuando el artículo 25 establece que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”. A pesar de ello, la lógica que subyace a estos dos artículos es la de la condicionalidad. El primero citado proclama que los salarios deben ser suficientes para asegurar un nivel de vida digno y el segundo considera que un ingreso solo debe otorgarse en el caso de que se

² Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación “Sostenibilidad del Estado de bienestar en España. Nuevas estrategias de financiación de las políticas sociales” financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (DER2011-23543).

den determinadas circunstancias como son el desempleo, la vejez, la enfermedad o la incapacidad. Por ello, la Declaración Universal, hija de su época, tiene en mente una sociedad basada en el empleo donde las personas consiguen lo necesario para vivir de los salarios que perciben y solo en muy contados y justificados casos reciben dinero sin trabajar. El derecho a recibir un ingreso, en consecuencia, está sujeto a demostrar una situación de necesidad.

Resulta un lugar común decir que desde 1948 las cosas han cambiado mucho y lo han hecho sobre todo en estas tres últimas décadas donde hemos pasado de un capitalismo eminentemente productivo a uno financiero en el que la riqueza se crea de manera creciente en operaciones especulativas y no tanto en el ciclo de producción, consumo y destrucción de bienes. En este contexto parece que cobra más que nunca sentido hablar de un derecho a un ingreso; un derecho que a primera vista sería diferente del derecho al empleo y de otro tipo de programas que ya existían en los Estados de bienestar europeos. Así, siguiendo esta idea, la Declaración de Derechos Emergentes aprobada en 2007 en Monterrey por parte de activistas, organizaciones del tercer sector, juristas y defensores de los derechos humanos, incluye el derecho a una renta o ingreso básico en su artículo 1.3: “el derecho a la renta básica o ingreso ciudadano universal, que asegura a toda persona, con independencia de su edad, sexo, orientación sexual, estado civil o condición laboral, el derecho a vivir en condiciones materiales de dignidad. A tal fin, se reconoce el derecho a un ingreso monetario periódico incondicional sufragado con reformas fiscales y a cargo de los presupuestos del Estado, como derecho de ciudadanía, a cada miembro residente de la sociedad, independientemente de sus otras fuentes de renta, que sea adecuado para permitirle cubrir sus necesidades básicas”.

Este derecho, así formulado, es muy distinto al que algunas legislaciones han venido recogiendo en Europa y América Latina, como las Rentas Mínimas de Inserción, o la Asignación Universal por Hijo. En España, por ejemplo, las Rentas Mínimas de Inserción se configuraron como un ingreso dirigido a personas en riesgo de exclusión social siguiendo el modelo de otros países como Bélgica o Francia. En un primer momento, cuando los gobiernos regionales de las Comunidades Autónomas lo fueron reconociendo, se presentaba como una prestación que establecían esos gobiernos en reglamentos.

Desde mediados de los 90 comenzaron a incluirse en normas con rango de ley y justo antes de que estallara la crisis de 2008, algunas Comunidades Autónomas, como Cataluña, lo incluyeron como derecho subjetivo en su Estatuto de Autonomía. Con ello se logró no hacer desaparecer la condicionalidad, pero sí hacerla mucho más suave. Aunque se mantenía una visión empleo centrista, se consideraba que mantener unos niveles de vida mínimamente dignos era una demanda moral que no podía ser negada con el argumento de la reciprocidad en el empleo. Así las rentas de inserción solían acompañarse de un acuerdo donde el beneficiario se comprometía a llevar a cabo alguna acción encaminada a lograr su reinserción social. Con la configuración de la renta como derecho subjetivo, aun en casos en los que el beneficiario no cumpliera con lo contenido en el convenio de inserción, la percepción del ingreso se mantenía. Así, los programas de rentas de inserción más sofisticados estaban cercanos a la incondicionalidad, aunque obviamente muy lejos de la universalidad. En España, el programa de rentas mínimas más desarrollado ha sido el de Euskadi cuyo objetivo era asegurar un nivel mínimo de ingresos a todos los residentes en la Comunidad Autónoma vasca: incluso aunque el beneficiario tuviese un empleo, podía seguir percibiendo la renta si los ingresos derivados de esa ocupación no alcanzaban ese mínimo. Además este programa se completaba con ingresos complementarios destinados a cubrir determinadas necesidades básicas como la de alojamiento o derivadas del coste de determinados tratamientos médicos. En algunos casos, un ciudadano vasco podía llegar a recibir 1000 euros, que es una cantidad bastante importante si tenemos en cuenta que el salario mínimo interprofesional en España es de 640 euros.

Esta filosofía ha cambiado recientemente como consecuencia de la crisis financiera que asola Europa desde 2008. Vemos, en primer lugar, como en los países de la Unión Europea el gasto público se está reduciendo de forma drástica. Los programas y beneficios de los tradicionales Estados del bienestar se han reducido y siguiendo esta lógica, ese pujante derecho a un ingreso ha sido una vez más desplazado por el derecho a un empleo, que más que un derecho se configura como un deber. La filosofía del *workfare* ha logrado imponer su discurso. Y lo ha hecho en un contexto donde las tasas de desempleo se han incrementado de manera alarmante

y donde algún tipo de soporte financiero al ciudadano es más necesario que nunca. Esto se debe en parte a la pérdida de un cierto equilibrio que se había dado entre capital y trabajo durante la época dorada del Estado de bienestar. En la actualidad, la riqueza ya no proviene tanto de actividades productivas como de actividades especulativas que se llevan a cabo en los mercados financieros. Hay menos empleo y para el capital es posible empeorar las condiciones laborales ya que los beneficios no dependen tanto de la capacidad de consumo del trabajador. Es por ello por lo que se ha producido un empobrecimiento generalizado de las clases medias gracias a regulaciones hechas para beneficiar al capital. En el pasado, el capital sin trabajo producía poca riqueza, ésta solo se conseguía multiplicar combinando inversiones y trabajo, de ahí que las sociedades de los siglos XIX y XX fueran sociedades del empleo, empleocéntricas. En ese contexto de capitalismo productivo, los dueños del capital necesitaban el consumo de bienes y productos para ampliar sus beneficios. En esas circunstancias, era relativamente sencillo lograr un acuerdo o un cierto consenso entre las fuerzas del capital y del trabajo, un acuerdo en el cual, sin duda, el capital tenía una posición dominante pero también donde los trabajadores contaban con un cierto margen de negociación. El Estado de bienestar y sus programas son la realización institucional de esta idea. Y esta es también la razón por la que los derechos sociales solían identificarse con derechos laborales. Era coherente que la sociedad se organizase en torno a la idea de empleo.

Como se ha señalado antes, esta situación ha cambiado. El capitalismo es hoy mucho más financiero. La riqueza que se puede conseguir en operaciones especulativas financieras altamente complejas es mayor que la que se obtenía en el capitalismo productivo. Muchas veces, esas operaciones están automatizadas gracias a las nuevas tecnologías. Pero este capitalismo financiero necesita producir crisis porque es en el contexto de las crisis donde determinadas personas logran enormes ganancias. Como señala Monereo “el modo normal de funcionamiento de la globalización neoliberal ha sido la creación y recreación de burbujas sucesivas que agravaban la crisis y donde la anterior creaba y alimentaba las condiciones de la posterior” (Monereo, 2009: 36). Primero fue en Asia en la década de los 90 y ahora en Europa.

Por todo lo anterior, la situación presente se caracteriza por las siguientes circunstancias: en primer lugar, porque hoy cada vez más la riqueza se crea en operaciones financieras globales que desestabilizan la deuda pública de los países, el valor de las compañías, los mercados inmobiliarios, etc. Aunque los mercados productivos siguen siendo necesarios cada vez ocupan un lugar menos destacado. Todo ello facilitado por una regulación hecha por los gobiernos de los distintos Estados buscando favorecer los intereses de los dueños del capital. En segundo lugar, y como consecuencia de lo que se acaba de referir, las fuerzas del trabajo han perdido su poder de negociación y su importancia, algo que vemos en como los salarios se reducen y los derechos laborales se recortan. Estar empleado ya no es sinónimo de no ser pobre, el fenómeno de los trabajadores pobres que es conocido desde hace décadas en Estados Unidos, ha llegado a Europa y se está conformando una nueva clase social que algunos denominan *precariado* (Standing, 2011). En tercer lugar, puede decirse que la ideología que está detrás de todo este nuevo sistema no está interesada en los derechos, ni en los sociales, ni siquiera en los civiles y políticos. El argumento de la libertad es pura retórica y un pretexto para lograr el control de determinadas minorías que incrementen sus márgenes de beneficio. Hemos visto como en Grecia o en Italia estas minorías han impuesto gobiernos por encima de la voluntad democrática.

Con todo, los políticos siguen manteniendo el discurso de la laboralidad como si nada de lo referido haya ocurrido. El discurso político sigue sosteniendo que el objetivo principal de la política económica es la creación de empleo cuando, al mismo tiempo, se reducen los derechos laborales y se debilita la posición del trabajador hasta el extremo. El trabajo deja de considerarse como derecho y pasa a ser una obligación, un deber que todo el mundo debe cumplir si quiere ser beneficiario de algo por parte de la sociedad. Éste es el discurso del *workfare* que llevamos escuchando décadas pero que ahora es cuando ha terminado de imponerse en las decisiones políticas. Si el empleo es entonces un deber más que un derecho, ¿qué sentido tiene hablar de un derecho a un ingreso? En mi opinión tiene sentido, aunque existe una relación estrecha entre el derecho al trabajo y el derecho a un ingreso. En los siguientes apartados intentaré conceptualmente distinguir ambos derechos.

Derechos y garantías

El derecho al trabajo y el derecho a un ingreso

El concepto de derecho. La diferencia entre derechos y garantías

Cuando hablamos de derechos humanos es siempre necesario aclarar qué entendemos por derechos ya que se suelen manejar muchos conceptos y no todos coherentes entre sí. Desde lo que se conoce en la doctrina como concepción dualista de los derechos, para hablar de derechos humanos necesitamos dos elementos: en primer lugar, un componente moral, ya que un derecho es una pretensión moral justificada que recoge los valores propios de la ética pública, esto es, los valores de dignidad, libertad, igualdad, solidaridad y seguridad. El discurso de los derechos humanos es un discurso moral, pero no podemos hablar jurídicamente de un derecho tan solo con la pretensión moral. Es necesario además que esa pretensión haya sido incluida en una norma jurídica, que haya sido positivizada. Por eso, se suele señalar que la visión dualista de los derechos está a medio camino de la concepción positivista e iusnaturalista de los derechos (Asís, 2001). Algunos autores han añadido a estos dos elementos un tercero, buscando la realizabilidad de la pretensión moral incorporada a una norma jurídica. De acuerdo con esta idea que incluye en el concepto de los derechos la dimensión de la eficacia, no sería posible hablar un derecho si carecemos, por ejemplo, de los recursos necesarios para darle satisfacción. En consecuencia el reconocimiento de los derechos depende de la realidad social donde ellos aparecen y condicionan la justicia y la moralidad contenida en ellos (Peces-Barba, 1995). En mi opinión, este concepto de derecho no es el adecuado ya que puede servir como argumento para negar los derechos sociales con el argumento de la escasez de recursos. Esto se utiliza para negar y recortar los programas de bienestar y, sin embargo, la escasez aun cuando se quiere presentar como algo objetivo y neutro es sobre todo un elemento ideológico: "lo importante no es si un derecho puede o no ser disfrutado, sino si su disfrute está o no justificado. Si fuera

de otro modo, los derechos humanos acabarían identificándose con los contenidos empíricos del Derecho positivo o con los dictámenes del poder político que es quien, en última instancia, interpreta la escasez. Y es precisamente por esto, por lo que se ha dicho que el argumento de la escasez es un argumento falaz e ideológico, de tendencia conservadora” (Rodríguez Palop, 2011: 50).

La eficacia pertenece a una institución cercana a los derechos, pero diferente de ellos: las garantías. Éstas son los distintos mecanismos e instituciones a través de los cuales el contenido de los derechos y deberes se hace efectivo. Se reconocen los derechos por la fuerza del valor moral que contienen y porque es posible incluirlas en una norma legal. La eficacia o la realizabilidad tienen que estar supeditada a estos dos aspectos. Dicho con otras palabras, es preciso distinguir entre la existencia de un derecho y las formas en las que éste se realiza. Las últimas son las garantías donde la eficacia sin duda juega un papel relevante. Esto significa que las consideraciones morales y jurídicas deben estar por encima de consideraciones económicas porque los argumentos sobre la escasez no son ni objetivos ni neutrales. Frente a los derechos que, una vez reconocidos constitucionalmente, su modificación resulta difícil o imposible, las garantías deben ser más fácilmente modificables para adaptarlas a los diferentes contextos y situaciones especialmente ahora donde las circunstancias políticas, económicas y sociales cambian tan rápido. Las garantías, no obstante, están supeditadas a los derechos, éstos marcan lo que es o no posible y entre esas posibilidades las mayorías en cada momento deben elegir unas u otras garantías. En consecuencia, en el discurso de los derechos se pueden diferenciar tres niveles: el de los valores morales, el de los derechos jurídicos y el de las garantías. Estos tres niveles son también tres niveles de universalidad ya que mientras los valores morales son universales o tienen vocación de universalidad, los derechos no necesariamente lo son (aunque deberían, pero cada Estado los reconoce de una forma o niega determinados derechos a los no ciudadanos) y las garantías presentan en muchos casos una falta de universalidad, en particular cuando observamos garantías a los derechos sociales que tienen un enfoque de selectividad, test de recursos y focalización.

El derecho al trabajo y sus posibles significados.

¿Tiene sentido hablar de un derecho al ingreso con identidad propia y diferente a un derecho al trabajo? Tradicionalmente al derecho al trabajo le han atribuido diversos significados. El neoliberalismo, como se ha dicho antes, lo ha interpretado como una obligación. Esta obligación es universal aunque su garantía, los mecanismos desarrollados para forzarte a trabajar, son selectivos porque están centrados en aquellas personas que no poseen empleo y tampoco poseen una riqueza que les permita vivir sin trabajar, esto es, se centran en aquellos que precisan de un empleo para sobrevivir. Cabe también interpretar el derecho al trabajo como derecho a un empleo. Durante los años de desarrollo del Estado de bienestar europeo, el derecho al trabajo entendido como derecho a un empleo, fue identificado con el objetivo político y económico del pleno empleo, con pleno empleo el derecho estaba garantizado.

No obstante, desde un punto de vista jurídico, el derecho al trabajo como empleo puede también ser comprendido de varias formas. Siguiendo la distinción clásica entre reglas y principios que entre otros, han desarrollado autores como Alexy (2001), el derecho puede interpretarse como regla o como principio. Mientras los principios son mandatos de optimización y no de resultado que marcan objetivos a alcanzar y que fuerzan a los gobiernos a hacer lo máximo por conseguirlos sin marcar un resultado determinado como obligatorio, las reglas están configuradas como obligaciones inmediatas, que se cumplen o no se cumplen, pero no se pueden cumplir parcial o gradualmente (Alexy, 2001). Si interpretamos el derecho al empleo como principio a lo que está obligando es a que los gobiernos y los poderes públicos lleven a cabo políticas que tengan como objetivo la reducción del desempleo (Montoya Melgar, 1979: 333; Sastre Ibarreche, 1996: 128). Esto significa que los gobiernos tienen el deber de intentar reducir el desempleo, pero poco más. Como regla, en cambio, el derecho al empleo incluiría la posibilidad de ir a los tribunales en caso de estar en situación de desempleo porque obliga a un resultado concreto. De ahí que así visto resulte paradójico: si lo interpretamos como principio, es un derecho que siempre se cumple porque todos los gobiernos tratan de reducir el desempleo aunque

solo sea para ser reelegidos. Las garantías han sido selectivas ya que consisten básicamente en subsidios o prestaciones por desempleo. Por otro lado, si lo interpretamos como regla (Alarcón Caracuel, 1979: 20-21) es un derecho que nunca se puede cumplir del todo porque en nuestras economías es necesario un cierto nivel de desempleo para que las economías funcionen. El propio concepto de pleno empleo tal y como lo usan los economistas incluye un cierto nivel de desempleo.

Algunos autores han interpretado el derecho al empleo como regla imponiendo sobre el Estado el deber de crear y ofrecer puestos de trabajo a los desempleados, creando una garantía universal a este derecho. Tal y como lo entienden estos autores, un derecho así no supondría la nacionalización de toda la economía ni limitar la libertad de mercado (Harvey, 1989; Gordon, 1997; Michthell y Watts, 1997; Forstater, 1998; Quigley, 2003). Para ellos el derecho al trabajo “implica algo más que la libertad frente a los trabajos forzados y que una oportunidad por competir en igualdad de oportunidades por los empleos disponibles. Es en realidad el derecho a estar empleado” (Harvey, 2002: 380). Este derecho conllevaría un deber para el Estado de crear empleos para aquellas personas que no pueden conseguir uno en el mercado privado de trabajo (Forstater, 1999: 481).

Este argumento presenta algunos problemas. Podríamos preguntarnos qué tipo de empleos son los que crea el Estado y si esos no son de alguna manera ficticios si entendemos que empleo es un concepto mercantil, es una actividad a la que el mercado otorga un reconocimiento normalmente en forma de salario. Los empleos de los que hablan este tipo de autores relacionados sobre todo con las tareas de cuidado, con el *carework*, no serían, desde un punto de vista estrictamente mercantil, propiamente empleos. Para garantizar el derecho al empleo, estos autores crean algo que no termina de ser empleo y lo hacen por mantener una concepción estrecha del concepto de trabajo que entiende que lo único que puede ser reconocido como trabajo es el empleo. Pero además, estos “empleos” creados por el Estado serían la última opción para aquellos que no logran encontrar una ocupación en el mercado privado lo que tendrían efectos estigmatizadores y “si la agencia estatal de empleo decidiese elevar los salarios del sector público para evitar el estigma y hacer así atractivas esas ocupaciones, los empleadores privados se verían obligados a hacer lo mismo, elevando de nuevo los salarios y

entrándose en un proceso competitivo que reduciría la demanda de empleo. Teóricamente, el proceso seguiría hasta que las empresas privadas fueran expulsadas del sistema” (Elster, 1988: 74). De acuerdo con Elster, el Estado solo podría asegurar el derecho a un empleo o bien nacionalizando la economía y violando así otros derechos como el derecho al libre mercado, o bien creando un grupo de trabajadores de segunda clase violando entonces otros principios como su dignidad.

Los autores que defienden la creación directa de empleo respondieron a Elster señalando que su argumento parte de dos premisas falsas porque ellos no defienden que el Estado tenga que responder a las demandas de los trabajadores por un empleo público si hay vacantes en el sector privado; y en segundo lugar, aunque ellos defienden condiciones dignas de trabajo, precisamente por el carácter subsidiario del empleo público, el sector público no tiene que entrar a competir en salarios con el sector privado. Sí defienden un salario mínimo que garantice unas condiciones de dignidad, pero no una competencia salarial directa entre sector público y privado (Harvey, 2004). Para estos autores sería posible establecer un sistema que creara empleos solo si no hubiera suficientes vacantes en el sector privado y donde los niveles salariales estuvieran fijados de forma que hicieran indiferente trabajar en el sector público o privado. Con todo, este argumento no responde a las que, para mí, son las dos principales objeciones que se pueden hacer a la teoría de la creación directa de empleo: por un lado, el efecto estigmatizador, porque aquellos que ocupan un empleo público serían vistos como los que el mercado no quiere y, por otro, la idea de que el trabajo no solo es un derecho sino también y sobre todo un deber y por ello algunos autores han resaltado la importancia de imponer este tipo de empleos como un deber temporal.

La creación directa de empleos presenta algunas ventajas sobre la concepción del derecho al empleo como simple principio orientador porque tratar de ofrecer un empleo a todo el mundo y asegurar unos salarios y condiciones de trabajo mínimamente decentes, mayores que las de los empleos precarios que hoy se extienden sin remedio, de forma que quizá la única migración que se produciría sería la de aquellos con unas condiciones muy precarias que preferirían los empleos públicos (Harvey, 2004).

Desde mi punto de vista, este argumento creado para resolver el problema de interpretar el derecho al trabajo como derecho a un empleo y hacerlo un derecho efectivo, cambia y modifica el concepto y significado de lo que es empleo. Como he señalado antes, empleo es toda actividad que el mercado reconoce y valora y a cambio de la cual otorga un salario y un reconocimiento. Los defensores de la creación directa de empleo dicen que hay que ofrecer empleos cuando estos no son suficientes en el mercado pero lo que ellos están creando es algo que estrictamente no puede considerarse empleos. Y todo para no abandonar la ecuación que iguala trabajo con empleo, que no reconoce más trabajo que el empleo. Estos problemas conceptuales serían resueltos si comprendiéramos el trabajo en un sentido reproductivo y no meramente productivo. En los Estados de bienestar desarrollados en Europa tras la II Guerra Mundial, la ciudadanía era identificada con el estatus del trabajador. Formar parte del mercado de trabajo era formar parte de la sociedad y contribuía a la construcción de las identidades personales, el trabajo era la forma de organizar, controlar y ordenar las sociedades y distribuir la riqueza entre sus miembros (Méda, 1996: 637). Aunque el pleno empleo nunca existió porque siempre hubo grupos excluidos de la condición salarial (como las mujeres encargadas del trabajo doméstico), el “pleno” empleo combinado con programas de protección social logró una cohesión social que no había sido conocida hasta entonces.

En la actualidad, el empleo ha perdido esta capacidad. Hoy, más que conseguir la integración de las sociedades, los mercados laborales lo que hacen es fragmentarlas en grupos diversos. La flexibilidad, la precariedad y la disponibilidad son probablemente los tres rasgos que mejor caracterizan la situación actual del mercado de trabajo. Suponen que la oferta de trabajo debe adaptarse a las condiciones de un mercado que quiere recortar hasta eliminar los derechos laborales. La precariedad que durante los años del Estado de bienestar había sido una excepción se puede decir que es hoy la relación laboral estándar (Standing, 2011). La evolución reciente que ha tenido en los últimos 40 años el mercado de trabajo hace que éste ya no pueda servir como elemento de integración y de cohesión de las sociedades, entre otras cosas, porque el modelo desarrollado en

los años de los Estados de bienestar de los países europeos ya no responde a las circunstancias económicas, sociales y tecnológicas del momento presente.

Precisamente estas circunstancias han servido como argumento a algunos autores para negar la existencia de un derecho al trabajo diciendo, por ejemplo, que el trabajo es un bien que no puede ser distribuido de forma igualitaria o indicando que “seguir sosteniendo que el trabajo es una exigencia para la autonomía moral del hombre sería condenar a una parte importante de la humanidad a la imposibilidad de su realización integral, de su independencia moral. E incluso en ese sentido, ante la escasez, y si eso parece aceptable, ante el imposible contenido igualitario del trabajo puede llegar a ser inmoral una defensa del trabajo que uno tiene, prescindiendo del contexto de paro que le rodea” (Peces-Barba, 1990: 9). Así entendido, el derecho al trabajo no podría ser un auténtico derecho porque no podría ser eficaz. Idea ésta que también está presente en el argumento de Elster antes expuesto.

Desde mi punto de vista, los argumentos de la eficacia o de la escasez no pueden ser utilizados para negar la existencia de un derecho al trabajo. La eficacia como he dicho antes no integra el concepto de derechos, sino el de garantías que está supeditado a ellos. Por tanto, la eficacia nos puede servir para ver qué garantía funciona mejor a un determinado derecho. El significado del derecho al trabajo viene de lo que moralmente está tratando de proteger porque los derechos humanos son contenidos morales juridificados. ¿Qué valor moral está intentando proteger el derecho al trabajo? Para poder responder a esta pregunta es necesario ver el significado de la palabra trabajo. Normalmente solemos identificar trabajo con empleo, con aquellas actividades que el mercado demanda y valora con un determinado salario. El trabajo entonces dependería del mercado, pero no tendríamos un concepto de trabajo estable porque el mercado no lo es: una misma actividad podría ser y no ser al mismo tiempo trabajo; por ejemplo, si una mujer limpia una casa y recibe una contraprestación económica por ello sería trabajo, mientras que si no la recibe porque es la suya propia o la de sus padres ancianos, eso ya no lo sería (Raventós, 1999). No parece que esto sea un concepto claro de qué es trabajo.

Guy Standing ha diferenciado entre trabajo y empleo entendiendo que el primero tiene un significado mucho más amplio que el segundo (Standing, 1999). Trabajo consistiría en toda actividad donde se combinan las aptitudes intelectuales con las físicas y que siempre supone de forma mediata o inmediata una interacción con los demás, con la comunidad (Rey Pérez, 2007). El empleo es solo parte de esas actividades, aquellas que el mercado valora. Por eso todo empleo es trabajo pero no todo trabajo es empleo, hay mucho más trabajo que empleo. Cuando hablamos del derecho al trabajo en sentido tradicional, de lo que estamos hablando es de derecho al empleo, pero es necesario reflexionar sobre las características que hacen del trabajo algo más amplio que el empleo. Schwarzenbach diferencia entre un concepto lockeano de trabajo donde su objetivo es la producción para el mercado y que abarca todas las actividades necesarias para producir un producto destinado a la venta, y un concepto reproductivo de trabajo donde el propósito es establecer relaciones a través de las cuales interactuemos y satisfagamos recíprocamente nuestras necesidades, esto es, la reproducción de las relaciones humanas y sociales (Schwarzenbach, 2005).

Siguiendo esta idea podemos identificar trabajo con toda actividad que aporta un valor añadido a la sociedad en la que se realiza, independientemente de si ese valor es o no reconocido por el mercado. A través del trabajo las personas ocupan un lugar significativo en la sociedad. El empleo sería solo una parte del trabajo y no necesariamente la que más aporta. Lo que defiende es un concepto extenso de trabajo. Esta concepción amplia no excluye el empleo pagado, sino que lo incluye, como también otras actividades que son relevantes socialmente y que el mercado privado, o un determinado tipo de mercado, nunca va a valorar. Como señala Ben-Israel, “el trabajo no puede ser considerado exclusivamente en relación a su valor de mercado” (Ben-Israel, 2001: 4). Algunos autores han defendido un concepto restringido de trabajo sin por ello negar la importancia de esas otras actividades que incluyen la cultura, la amistad o la educación. Para ellos, estas actividades no deberían incluirse en el concepto de trabajo pese a ser elementos importantes de la integración social (Méda, 1996). Pero a esto se puede responder con las contundentes frases que Brian Barry publicó en su último

libro: “si queremos justicia social, tendremos que restar importancia a la cuestión de tener un empleo pagado” (Barry, 2005: 208).

Si partimos de un concepto extenso de trabajo entonces el derecho al trabajo no puede ser el derecho a un empleo, tiene que implicar algo adicional, tiene que suponer el derecho a llevar a cabo una actividad en la cual se pueda combinar la creatividad con las habilidades y aptitudes físicas e intelectuales y que permita establecer relaciones con otras personas, con la sociedad. El valor moral que subyace a este derecho es la cohesión y el reconocimiento social, la oportunidad de participar en la sociedad. El derecho al trabajo es por tanto el derecho a no estar excluido socialmente, el derecho a ser reconocido como miembro pleno de la sociedad porque la pertenencia a una sociedad es uno de los principales valores de la justicia social (Perret, 1995: 250). El propósito del derecho al trabajo es realizar este valor social de integración y pertenencia. En las sociedades modernas, tan complejas, los individuos deben tener un lugar, un lugar que está en función de las actividades que ellos desarrollan (Gorz, 1994).

Durante los años de desarrollo de los Estados de bienestar tradicionales, el derecho al trabajo era sinónimo del derecho al empleo porque el mercado de trabajo con altos niveles de ocupación servía para garantizar la inserción social de toda la ciudadanía. La garantía al derecho era el mercado de trabajo, aun con todos sus problemas. Hoy en día esta garantía ya no funciona y el mercado laboral tiene el efecto contrario creando dualidades, generando exclusión entendida como la pérdida de oportunidades de participar en la vida social de la comunidad (Darity JR., 1999; Añón, 2002). La escasez de empleo pagado y de un empleo que cuando existe es cada vez más precario, demuestra que no es una buena garantía al derecho al trabajo por lo que hay que buscar garantías alternativas. Entender que el derecho al trabajo es el derecho a un empleo, supone confundir el objeto del derecho con una de sus posibles garantías. Tener un empleo no es por sí mismo un valor moral. Es tan solo un medio para obtener el reconocimiento social, pero el empleo no es la única forma de hacerlo y hoy parece necesario buscar nuevas vías. Hablar de derecho a un empleo carece de sentido porque los empleos no tienen relevancia moral alguna. Es más, cuando hablamos de derecho al trabajo como derecho al reconocimiento

social no estamos hablando de un “derecho a tener derechos”, estamos hablando de un derecho que posee sustantividad propia aunque obviamente estar en una posición de reconocimiento social es algo necesario para poder ejercitar otros derechos.

El derecho a un ingreso

Aclarado el concepto de derecho al trabajo, es necesario analizar ahora si existe alguna diferencia con un derecho a un ingreso. Aunque, como derechos sociales, tienen muchos aspectos en común, creo que sí presentan las diferencias necesarias como para hablar de dos derechos distintos. Mientras que el derecho al trabajo, entendido con el significado amplio y reproductivo que aquí se ha defendido, está persiguiendo la cohesión social y la integración de todos los ciudadanos y, en este sentido, es un derecho con una honda raíz republicana, el derecho al ingreso está más directamente conectado con la subsistencia, con la cobertura de las necesidades más básicas, con el derecho a disponer de los medios necesarios para la existencia. Siguiendo entonces con la distinción conceptual que hemos hecho entre derecho y garantía, ¿sería el derecho al ingreso un derecho o más bien una garantía?

Es razonable pensar que si el objeto y el valor moral que está detrás del derecho al ingreso es el de la dignidad y la igualdad, el derecho a que todo el mundo tenga cubiertas sus necesidades más fundamentales independientemente del criterio del mercado, parecería que el ingreso adopta más la forma de una garantía que de un derecho, porque ese objetivo se puede alcanzar por otros medios distintos que el de dar una cantidad de dinero, por ejemplo, dando alimento, agua o vestidos. No obstante, se ha señalado antes que las garantías son instituciones que cambian para adaptarse a los cambios sociales, económicos y tecnológicos que se van produciendo, mientras que la estructura de los derechos aparece como más estable, aunque también el catálogo de derechos se ha ido ampliando cuando se ha tomado conciencia de determinadas necesidades o cuando éstas han aparecido históricamente. Por ejemplo, no tenía sentido hablar de la libertad de prensa como derecho antes de la invención de la imprenta. Por tanto, en nuestros

días, donde los procesos económicos han alcanzado una evidente complejidad, donde el dinero es uno de los elementos fundamentales en cualquier economía, los gobiernos no pueden satisfacer las necesidades mediante entregas en especie (aparte de determinadas necesidades que sí, como la salud o la educación). Sería ineficiente la entrega de comida o de vestido, además de un recorte a nuestra libertad ya que no todo el mundo tiene las mismas necesidades alimenticias, los mismos gustos, etc. Por eso, en nuestros días tiene sentido hablar de un derecho a un ingreso, un derecho que surge en el momento actual donde las economías son complejas y donde el dinero es el medio más inmediato que nos sirve para la satisfacción de las necesidades. El valor que está por detrás de este derecho no es solo el de la dignidad o el de la igualdad, sino también el de la libertad, entendida como lo hace Van Parijs, como la libertad para tener el mayor número de opciones de vida posibles (Van Parijs, 1995). No se trata solo de un derecho a un ingreso mínimo que esté al nivel de la subsistencia, se trata de construir un derecho que aspire a más y que esté conectado con el ideal de la libertad de elección de trayectorias vitales. Es en este punto en el que conviene introducir la discusión de la renta básica o el ingreso ciudadano.

La renta básica como garantía.

Igual que el resto de derechos, el derecho a un ingreso puede ser garantizado a través de instituciones condicionadas o incondicionadas. Los defensores de la renta básica han argumentado de forma muy justificada las ventajas de la universalidad y la incondicionalidad frente a determinadas ayudas caracterizadas por la focalización y los tests de recursos. Se ha dado, además, una asimetría entre las garantías de los derechos civiles y políticos y las garantías de los derechos sociales. Mientras las primeras han venido siendo universales, las segundas en gran parte son condicionadas (salvando en algunos países la educación o la salud). Creo que sería importante reducir la distancia que se da entre la universalidad de los derechos y la condicionalidad de las garantías ya que, entre otras

razones, esta asimetría no debería estar en el lado de las garantías sino en el lado de las formas de donde se obtienen los recursos para permitir el funcionamiento de los derechos o, lo que es lo mismo, en las políticas fiscales y en el sistema financiero. Construir garantías universales a los derechos reduce los efectos de estigmatización que se han venido denunciando en los tradicionales sistemas de bienestar y, sobre todo, hace mucho más coherente el discurso de los derechos humanos, derechos que tienen una vocación de universalidad.

Si aceptamos que tenemos dos derechos diferentes, el derecho al trabajo y el derecho al ingreso, las formas de garantizarlos pueden ser mediante garantías condicionadas o incondicionadas. Las primeras reducen la fuerza de los derechos humanos ya que ésta descansa precisamente en su universalidad. Los derechos humanos tienen que ser necesariamente universales por los contenidos morales que contienen, además porque tratan de hacer real y concreto el imperativo moral que fijó Kant: tratar a los demás y a nosotros mismos siempre como fines y nunca como meros medios. La universalidad está en los valores morales que subyacen a los derechos. Luego los derechos, aunque sean mucho más estables que las garantías, van concretando el contenido de este mandato moral y así ha ocurrido en las sucesivas generaciones de derechos que se han venido reconociendo como una forma también de dar respuesta a los nuevos problemas sociales que van apareciendo (Rey Pérez, 2011). El derecho a un ingreso es, en este sentido, un nuevo derecho que surge en un contexto económico determinado, el que viene caracterizando por la economía de la globalización desde hace ya más de dos décadas. Un derecho que trata de ofrecer una solución al problema de desempleo estructural presente en las economías contemporáneas y la desigualdad que existe en nuestras sociedades aspirando a lograr una vida mínimamente decente a toda persona, por el mero hecho de ser persona. O lo que es lo mismo, es una forma de tratar a toda persona como un fin y no como un instrumento del mercado.

Un sistema de garantías condicionadas a los derechos introduce un elemento contradictorio en el corazón mismo de los derechos. Porque las garantías condicionadas desdibujan los derechos convirtiendo al derecho en un elemento debido a la generosidad de un determinado gobierno, algo muy cercano a la

caridad. En Europa, algunos derechos sociales, lograron antes de la crisis, garantías universales, como la educación o la sanidad. Hoy estamos viendo como esas garantías también se están recortando. En España aunque la sanidad no se puede decir que tuviera un sistema de garantías universal, porque era un sistema fragmentado, sí lo era la cobertura. Las recientes reformas llevadas a cabo por el conservador gobierno de Rajoy, han eliminado a algunos colectivos de la cobertura abandonándose así la universalidad. La renta básica pretende caminar precisamente en la dirección opuesta intentando expandir la lógica de la universalidad a la garantía a un derecho que no aparece en la Declaración de 1948, pero que se perfila ya como un derecho necesario en nuestros días, igual que ha ocurrido con otros derechos que tampoco aparecen en la Declaración como el derecho al medio ambiente. Se puede decir, que este derecho al ingreso es hoy uno de los derechos sociales más importantes, como en su momento lo fue el derecho al trabajo.

Además una misma garantía puede servir para hacer efectivo el contenido de otros derechos. Esto ocurre con la renta básica en relación con el derecho al trabajo si lo entendemos con el sentido que he tratado de argumentar en estas páginas. Porque dar un ingreso a todo miembro de la comunidad política aparte de cubrir sus necesidades básicas, es también una forma de otorgarle un reconocimiento; el derecho a ser un miembro activo de la comunidad y ser reconocido por ella, es un derecho necesario en un Estado que está vinculado a la idea de participación democrática. Otorgar un ingreso es una forma de dar ese reconocimiento ahora que el mercado laboral no puede cumplir con esa función. Y de esa manera se alcanza uno de los objetivos de los derechos sociales que es precisamente detraer del mercado la satisfacción de las necesidades básicas. La renta básica daría un reconocimiento a todos los ciudadanos independientemente del mercado y garantizaría la inserción social porque permitiría llevar a cabo actividades independientemente de su valoración por parte del mercado. Algunas instituciones pueden funcionar como garantía de distintos derechos y, sin duda, esta es una de las ventajas de la renta básica, si la examinamos desde un punto de vista institucional.

Para las personas que estamos preocupados por los derechos humanos y su efectiva y real protección, una de las cosas más

importantes de las que tenemos que discutir es de sus garantías, de unas garantías que deben ser universales igual que lo son los derechos. La renta básica es una de estas garantías que puede ayudar a reformular el tradicional discurso de los derechos.

Derechos		Garantías
Derecho al Trabajo	Deber de trabajar	Workfare (selectiva)
	Como principio	Garantías selectivas: subsidios de desempleo
	Como regla	Garantía universal: creación directa de empleos
	Como reconocimiento	Garantía universal: renta básica
Derecho a un Ingreso		Garantía selectiva: rentas mínimas de inserción
		Garantía universal: renta básica

Bibliografía

- Alarcón Caracuel, M. R. (1979): "Derecho al trabajo, libertad profesional y deber de trabajar". *Revista de Política Social*, 121, pp. 5-39.
- Alexy, R. (2001): *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Añón, M. J. (2002): "La contribución de los derechos sociales al vínculo social". En Lucas, J. de y otros, *El vínculo social. Ciudadanía y cosmopolitismo* (pp. 277-307). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Asís, R. de (2001): *Sobre el concepto y el fundamento de los derechos: una aproximación dualista*. Madrid: Dykinson.
- Barry, B. (2005): *Why Social Justice Matters*. Cambridge: Polity Press.
- Ben-Israel, R. (2001): The Rise, Fall and Resurrection of Social Dignity. En Blanpain, R. (ed.), *Labour Law, Human Rights and Social Justice. Liber Amicorum in Honour of Ruth Ben-Israel*(pp. 1-7). La Haya: Kluwer.
- Darity Jr., W. (1999): "Who Loses from Unemployment?". *Journal of Economic Issues*, 33 (2), pp. 491-496.
- Elster, J. (1988): "Is There (or Should There Be) a Right to Work". En Gutmann, A. (ed.), *Democracy and the Welfare State* (pp. 53-78). Princeton: Princeton University Press.
- Forstater, M. (1998): "Flexible Full Employment: Structural Implications of Discretionary Public Sector Employment". *Journal of Economic Issues*, 32 (2), pp. 557-563.
- Forstater, M. (1999): "Functional Finance and Full Employment: Lessons from Lerner for Today". *Journal of Economic Issues*, 33 (2), pp. 475-482.
- Gordon, W. (1997): "Job Assurance-the Job Guarantee Revisited". *Journal of Economic Issues*, 31 (3), pp. 826-834.
- Gorz, A. (1994): "Revenu minimum etcitoyenneté. Droit au travail vs. Droit au revenu". *Futuribles*, 184, pp. 49-60.

- Harvey, P. (1989): *Securing the Right to Employment: Social Welfare Policy and the Unemployed in the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- (2002): “Human Rights and Economic Policy Discourse: Taking Economic and Social Rights Seriously”. *Columbia Human Rights Law Review*, 33 (2), pp. 363-471.
- - - - - (2004): *The Right to Work and Basic Income Guarantees: Competing or Complementary Goals?* Comunicación presentada en X BIEN Conference, Barcelona, 19-20 Septiembre.
- Méda, D. (1996): “New Perspectives on Work as Value”. *International Labour Review*, 135 (6), pp. 633-643.
- Mitchell, W. F. y Watts, M. (1997): “The Path to Full Employment”. *Australian Economic Review*, 31 (4), pp. 436-444.
- Monereo, M. (2009): “Política de las crisis y crisis de la política (emancipatoria)”. *El Viejo Topo*, 260, pp. 34-43.
- Montoya Melgar, A. (1979): “Ejercicios y garantías de los derechos fundamentales en materia laboral”. *Revista de Política Social*, 121, pp. 315-345.
- Peces-Barba, G. (1990): “El socialismo y el derecho al trabajo”. *Sistema*, 97, pp. 3-10.
- (1995): *Curso de derechos fundamentales. Teoría General*. Madrid: BOE-Universidad Carlos III.
- Perret, B. (1995): *L’avenir du travail: les démocraties face au chômage*. París: Seuil.
- Quigley, W. (2003): *Ending Poverty as We Know It: Guaranteeing a Right to a Job at a Living Wage*. Filadelfia: Temple University Press.
- Raventós, D. (1999): *El derecho a la existencia. La propuesta del subsidio universal garantizado*. Barcelona: Ariel.
- Rey Pérez, J. L. (2007): *El derecho al trabajo y el ingreso básico. ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo?* Madrid: Dykinson.
- (2011): *El discurso de los derechos. Una introducción a los derechos humanos*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.

- Rodríguez Palop, M. E. (2011): *Claves para entender los nuevos derechos humanos*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Sastre Ibarreche, R. (1996): *El derecho al trabajo*. Madrid: Trotta.
- Schwarzenbach, S. A. (2005): “The Limits of Production: Justifying Guaranteed Basic Income”. En Standing, G. (ed.) *Promoting Income Security as a Right: Europe and North America* (pp. 97-114). Londres: Anthem Press.
- Standing, G. (1999): *Global Labour Flexibility. Seeking Distributive Justice*. Londres: MacMillan.
- - - - - (2011): *The Precariat. The New Dangerous Class*. Londres: Bloomsbury.
- Van Parijs, P. (1995): *Real Freedom for All. What (if anything) Can Justify Capitalism?* Oxford: Oxford University Press.

Entre el trabajo y los ingresos: los nudos de la Asignación Universal por Hijo

Marcelo Lucero
Universidad Nacional de San Juan

Introducción

El punto de partida para pensar la estrategia de intervención de la Asignación Universal por Hijo (en adelante AUH) es reconocer su diferencia con Programas Sociales o como se denominan en la actualidad Programa de Transferencia Condicionada de Ingresos (Klisberg y Novacovsky, 2015).

Los mismos, tienen en su diseño tres características, que esta medida no cumple: se tratan de intervenciones bajo la organización institucional de programas, están dirigidos a atender situaciones contextuales de vulnerabilidad y pobreza, y son diseñados con fecha de culminación (a veces incluso de manera transitoria).

La AUH más que un programa, es una ampliación de la intervención realizada por la seguridad social en un esquema más amplio de protección a las familias de los trabajadores como es el Sistema de Asignaciones Familiares, vigentes desde 1947.

La inserción institucional si bien comenzó como un decreto presidencial, su alcance de estatuto de ley fue convalidado en el año 2013 mediante la declaración de validez del decreto 1602/09 por parte de la Cámara de Diputados de la Nación³ y acentuado en el año 2015⁴. Estos elementos le brindaron a esta medida un status jurídico muy diferente al de los programas sociales.

³ Resolución del 11-11-2013

⁴ Se estableció mediante ley el índice de actualización automática de las AF, AUH y Jubilaciones.

En razón de ello y dado la fuerte consolidación con el Sistema de Asignaciones Familiares, la AUH está atada a la trayectoria futura de dicho sistema, y por ende se trata de una intervención sin plazo de culminación dado que sólo mediante una ley podrían realizarse modificaciones.

Ahora bien, esta diferenciación no explica las características de la AUH sino que es necesario reinterpretarla en el marco del Sistema de Asignaciones Familiares de nuestro país para lo cual, y este es mi objetivo, explicando la particular articulación que se da entre una medida dirigida a trabajadores informales (en condiciones de vulnerabilidad) bajo un subsistema no contributivo, entramada en un esquema dirigido a los trabajadores formales de carácter contributivo.

Para ello desarrollaré dos aspectos que a mi juicio permitirán entender la particular articulación que se configura en el Sistema de Asignaciones Familiares a partir de la AUH: la ruptura del principio contributivo, y la universalización selectiva.

La ruptura del principio contributivo

A partir de 1947, las asignaciones familiares en nuestro país se han caracterizado históricamente por conformarse como un sistema contributivo. Esto es un esquema obligatorio dirigido a realizar transferencias monetarias a los trabajadores en relación de dependencia, de acuerdo al tamaño de familia, edad escolar de los hijos entre otros.

Este sistema se financia con el aporte patronal, realizado proporcionalmente de acuerdo a la masa salarial que tienen a su cargo. Las contribuciones son congregadas en un fondo común que tiene la función de compensar el pago del adicional a los trabajadores con mayor carga de familia (Rofman y otros, 2001).

En la reforma del año 1996 se incorpora por primera vez un subsistema no contributivo el cual introduce un primer quiebre con la trayectoria contributivista de las asignaciones familiares en nuestro país. Si bien la presencia de beneficiarios de este subsistema

no ha sido significativa (nunca superó el 10%), lo importante es que convierte al sistema en un mix contributivo, principalmente y no contributivo, de manera marginal.

En diciembre de 2009, a través del Decreto 1602, se incorpora a la ley 24274 a través del inciso c):

Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.

El financiamiento de esta prestación se realizará a través de los fondos que financian el régimen previsional público (art. 18 Ley 24241) y los rendimientos anuales del Fondo de Garantía y Sustentabilidad del Sistema Integrado de Previsión Social.

Se establece además que esta prestación se aplicará a todos aquellos trabajadores informales, que tengan ingresos por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil, haciendo expresa mención de la inclusión de Monotributistas Sociales. En una posterior modificación se incluyó, además, a las Trabajadoras de Servicio Doméstico (ley 26844) cuya remuneración sea menor a la establecida y que el padre del niño/los niños no tenga trabajo registrado⁵.

Además se regula la incompatibilidad de la AUH con cualquier otro tipo de Prestación Contributiva o No Contributivas (Nacional, Provincial o Municipal), incluyendo las Pensiones (Leyes Nros. 24.013, 24.241 y 24.714).

La AUH posteriormente será complementada con dos prestaciones más.

En el año 2011 se introduce la Asignación por Embarazo para Protección Social, mediante la cual se brinda *“una prestación monetaria no retributiva mensual que se abonará a la mujer embarazada*

⁵ De acuerdo a estas reglas aquellos trabajadores monotributistas que perciban ingresos por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) se encuentran excluidos de la AUH.

desde la DÉCIMO SEGUNDA semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo” (Decreto 446/2011).

En tanto para abril de 2015 los beneficiarios de la AUH podían acceder a una Asignación por Ayuda Escolar Anual (Decreto 504/2015) en los mismos valores y tiempos que el establecido para el sistema contributivo.

En síntesis será a partir de 2009 que la incorporación de hijos de desocupados y trabajadores informales mediante la AUH, profundizará la tendencia en el Sistema de Asignaciones Familiares (en adelante SAF) a consolidar la lógica no contributiva y que teniendo en cuenta los datos oficiales del ANSES para el último trimestre de 2012 el Sistema Nacional de Asignaciones Familiares pasa a ser un sistema predominantemente no contributivo.

	Asignaciones	Titulares	Monto (en miles de \$)
Asignaciones Familiar por Hijo	2.880.259	1.544.628	662.851,2
Asignación Universal Por Hijo	3.537.136	1.897.485	955.026,7

Fuente: ANSES, Marzo de 2012

Con estas salvedades quisiera plantear la idea de ruptura del principio contributivista (Alonso y Di Costa, 2013; Boffi, 2013). Dado el importante papel del seguro social en el Sistema de Políticas Sociales en Argentina, la reforma introducida por la AUH viene a resquebrajar el predominio de lo contributivo en especial en lo que tiene que ver con las asignaciones familiares. De allí que incluso Alonso y Di Costa hablen de un “*sistema semi-contributivo*”.

Ahora bien ¿de qué manera se articulan lo contributivo y no contributivo en el sistema de asignaciones familiares a partir de 2009?

Tras el subsistema contributivo se establecieron históricamente requisitos de acceso, basados en la lógica contributiva. Tendrán acceso a las prestaciones de acuerdo a su composición familiar

aquellos trabajadores en relación de dependencia⁶ por el cual sus empleadores realizan contribuciones.

El carácter mediado de la contribución, esto es, el hecho de que a diferencia de otras formas contributivas del seguro social (sistema jubilatorio o de obras sociales por ejemplo) no se trata de una contribución directa del propio trabajador, ha estructurado las asignaciones familiares en nuestro país. Un sistema contributivo basado en el aporte obligatorio de terceros (empleadores) para financiar las prestaciones de los trabajadores formales.

Mirado desde el plano financiero la recepción de una prestación monetaria como las asignaciones familiares encuentra sus fundamentos en la contribución directa realizada por el empleador. Este hecho material da forma a sus razones y derechos para justificar la percepción del adicional.

En cambio la introducción y consolidación de un subsistema no contributivo como la AUH debió establecer requisitos y condiciones diferentes. Pertenencia a un determinada condición laboral (informalidad, desocupados, monotributistas sociales), familias con un nivel de ingresos que no supere “al salario mínimo, vital y móvil.” (Art.2º Decreto 1602) y condicionalidades de asistencia escolar e inscripción en el plan nacer para el caso de salud.

Cuando el acto material que implica la contribución directa no se encuentra, es necesario recurrir a discursos que tiendan a avalar en el plano de lo simbólico esta ausencia. De esta manera la selectividad convierte a una dimensión material (poblaciones con ingresos menores al salario mínimo, vital y móvil) en una condición social: ya no se trata de trabajadores, sino además de trabajadores desocupados o informales que no tienen los ingresos suficientes para vivir.

Mediante este procedimiento de selectividad, propio de la asistencia, se escoge a quienes serán pasibles de la transferencia y quiénes no. De allí que la AUH al utilizar el criterio selectivo se acerca más al terreno de la particularidad y no de la universalidad, en concordancia con el proceder de la técnica asistencial.

⁶ La figura del trabajador autónomo formal no está contemplada en la Ley de asignaciones familiares.

Lo contributivo y no contributivo establecen no sólo dos formas de financiar las asignaciones familiares, sino en definitiva dos formas de estructurar la intervención, clasificando a la población de acuerdo a criterios específicos.

La diferencia entre uno y otro es uno de los elementos organizadores del sistema:

	Contributivo	No contributivo
Población	Trabajador Formal	Trabajadores informales, desocupados, pensionados, monotributistas sociales, trabajadoras del servicio doméstico.
Requisito de Ingresos	Entre el SMVM y un tope salarial	Por debajo del SMVM
Fuente de Financiamiento	Aportes Patronales	Aportes del sistema Previsional y rendimientos del Fondo de Sustentabilidad

El par contributivo - no contributivo organiza las asignaciones familiares estructurando el universo de la población a través de una clasificación que establece diferencias entre la forma de intervenir de cada una, y la población a la que va dirigida.

Sin embargo esa diferencia no significa una completa estructuración de lo contributivo a partir de la lógica del seguro social, o de lo no contributivo con lo asistencial. Como ya mencioné procedimientos propios de la asistencia ya tomaron su lugar en el subsistema contributivo desde la reforma de 1996.

Por el contrario, el Sistema de Asignaciones Familiares resulta en una particular combinación de criterios y elementos del seguro social y la asistencia, en los que predomina uno u otro según el subsistema del que se trate. En el caso de lo contributivo tiene un papel estructurador la lógica asociada al seguro social y el trabajo formal pero amoldado a un criterio de escalonamiento por ingresos

propio de la técnica asistencial. Y por su parte lo no contributivo conformada por procedimientos selectivos en base a la insuficiencia de ingresos pero enmarcados y condicionados por regulaciones del trabajo formal (AFH, SMVM, entre otros).

Esta nueva modificación del sistema de asignaciones familiares consolida una trayectoria en la que la homogeneidad a dejado un lugar, ahora si, predominante a la heterogeneidad. No sin tensiones mediante la AUH y sus sucesivas ampliaciones y modificaciones⁷ se termina de amalgamar herramientas y procedimientos propios de la seguridad social con aquellos provenientes de la asistencia.

Teniendo en cuenta la historia del Sistema de Asignaciones Familiares el elemento innovador, y que transforma la lógica del sistema, es la incorporación masiva de los trabajadores informales y desocupados como población de las asignaciones. Si bien como ya señale se pueden encontrar antecedentes previos en la integración de población no asalariada, la intensidad y alcance de la medida nos habla de un sistema que llega de una u otra forma a casi todo el universo de la población en condiciones de trabajar con cargas de familia⁸ como veremos a continuación.

⁷ Asignación por Embarazo y Asignación por Escolaridad.

⁸ *“Al mismo tiempo, tal nivel de cobertura no logra ser completamente universal, ya que quedan por fuera aquellos trabajadores que poseen ingresos superiores al tope pero inferiores al mínimo no imponible. Tampoco están comprendidos aquellos trabajadores informales con salarios superiores al SMVM y los monotributistas –a excepción de los monotributistas sociales– ya que no están cubiertos por la AUH.”*. (CIFRA, 2012.)

La universalización⁹ selectiva

La implementación de la AUH es el resultado de una política de universalización del sistema de asignaciones familiares, de allí que el debate en torno a la universalidad, que es iniciado por discursos de funcionarios, va encontrar diversas posiciones de uno y otro lado. En un intento por responder al grado de cobertura de las Asignaciones Familiares tienen lugar una serie de estudios que según la base metodológica arrojan resultados diferentes.

Tal es el caso de Bertranou y Maurizio (2012) quienes realizan proyecciones en base a la EPH¹⁰ y cuantificando un universo de 12.100.000 niños, el sistema contributivo de AF estaría alcanzando el 55%, la AUH el 38% y un 5% estarían reconocidos mediante la deducción impositiva por hijo del Impuesto a las Ganancias. En tanto un 2%, esto es 242.000 chicos, estarían sin cobertura del sistema.

Por el contrario Lozano y Raffo (2013) sobre un total de 12.333.747 sólo un 48,2% estaría cubierto vía sistema contributivo de AF y deducciones de Ganancias, y la AUH llegaría a un 27,3% por lo que un 24,5% quedaría excluido de la percepción de AF (alrededor de tres millones de niños). En este caso se acude a diversas fuentes, las cuales no sólo son difíciles de compatibilizar, sino que además son fuentes documentales y no de base estadística.

Por otra parte si se tiene en cuenta las estadísticas oficiales de Seguridad Social, para marzo de 2012, el sistema sin los alcanzados por deducciones de ganancias, estaría cubriendo un poco más del 50% de la población total de niños menores de 18 años¹¹; 2956.651 bajo AF de trabajadores activos, 408.517 con AF de jubilados y pensionados y 3.537.136 con AUH.

⁹ Utilizamos esta palabra en el entendimiento de que “Desde su diseño y conceptualización la denominación como ‘universal’ no significa que se otorgue a todo ciudadano como su nombre supondría, sino que expresa la intención de extender y garantizar -tender a universalizar- un derecho limitado históricamente a los trabajadores formales.” (Gluz, y Rodríguez Moyano, 2014)

¹⁰ Tomando los resultados del cuarto trimestre de 2009.

¹¹ Teniendo en cuenta que supera los 12 millones de niños según el Censo 2010.

Lo que es evidente, a pesar de las diferentes interpretaciones, es que con la AUH se amplió significativamente la cobertura del SAF. Específicamente cerca de tres millones y medios de niños y adolescentes a partir de 2009 reciben una transferencia monetaria en cabeza de uno de sus padres.

Si se tiene en cuenta los programas masivos previos como el PJJH (con un máximo de beneficiarios de 1.828.182 en 2003) y el Familias por la Inclusión Social (700.000 titulares en 2008) la Asignación Universal por Hijo se constituye en una intervención muy considerable en términos de cobertura.

Cabe agregar además que esta inversión según datos oficiales alcanzó en 2014 la suma de 17.520 millones de pesos lo que representa el 4,6% del total del Gasto de Seguridad Social del país¹². Y según algunas estimaciones las transferencias monetarias que realiza el estado en este concepto representa el 0,6% del PBI Nacional (Agis y Cañete, 2010).

Ahora bien, vale preguntarse por los criterios que se ponen en juego para la universalización de las asignaciones familiares, es decir distinguir la modalidad mediante la cual se expande el sistema a nuevos beneficiarios.

Teniendo en cuenta el Decreto 1602 la AUH está destinada a menores de dieciocho años que *“no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal”*.

Al establecer que las asignaciones del Sistema Contributivo y No Contributivo preexistentes son incompatibles con la percepción de la AUH se separa de una manera excluyente lo que hace a uno y otro tipo de asignación, los beneficiarios de una están deslindados de la otra.

En razón de ello hay un primer punto de partida previo a la definición categorial de los beneficiarios y es que se configura una intervención estructurada a partir del diseño institucional del Sistema de Asignaciones Familiares. Dos subsistemas que se postulan como incongruentes entre sí, pero que se complementan a

¹² Datos extraídos de: Presupuesto. Resumen. Presidencia de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum14.pdf>

partir de esa incompatibilidad. El universo de niños alcanzado por las asignaciones familiares puede antes que nada definirse a partir de su pertenencia a un subsistema u otro.

Esta afirmación, obvia en principio, permite identificar un primer elemento central establecido en el Decreto 1602 como resultado de la extensión de un diseño de intervención previo a una población que no se cubriría. A diferencia de otras políticas o programas sociales que son creadas como nuevas intervenciones institucionales en el marco de un Ministerio, la AUH es el resultado de la ampliación de una institución preexistente como lo es el Sistema de Asignaciones Familiares.

Por lo tanto el proceso de universalización a que da lugar la AUH está enmarcado por las lógicas y procedimientos propios de la institución preexistente. Las características inherentes al Sistema de Asignaciones Familiares de nuestro país, estructuran la nueva medida y establecen los límites y formas en que se dará la ampliación de cobertura.

Una de las principales formas de esto será la extensión de cobertura a trabajadores que históricamente dada su condición de informalidad, se han encontrado fuera de la protección propia de la seguridad social argentina. La lógica de lo excluyente pero complementario nuevamente permite a través de la diferencia (informal-formal) ampliar una protección históricamente configurada para y por trabajadores formales, a los menores de 18 años pertenecientes a *familias de trabajadores informales y desocupados*.

La aplicación de un procedimiento de este tipo tiene la cualidad de establecer una estrategia que extiende la cobertura de las asignaciones familiares pero a través de un criterio de selectividad categorial ligado a la condición laboral de los beneficiarios. Bustos, Giglio y Villafañe (2012) a partir de un estudio regional y por provincias demuestran el estrecho vínculo entre mercado de trabajo y el sistema de asignaciones familiares.

En aquellas regiones del país en donde la proporción de trabajadores registrados sobre el total de ocupados es mayor, hay una tendencia a encontrar mayor cantidad de niños y adolescentes que reciben AFH. Así por ejemplo el caso de la Patagonia con la mayor proporción de trabajadores registrados del país y con una cobertura de AFH del 55% de menores de 17 años y en el otro extremo

el NEA con la menor cobertura de la AFH (36%) y proporción de trabajadores registrados del país.

Dado el criterio de selectividad, basado en la condición laboral, la AUH incorpora a los hijos de trabajadores informales aumentando de manera significativa la cobertura del Sistema de Asignaciones Familiares¹³:

	Asignación Familiar por Hijo	Asignación Universal por Hijo	Total
Patagonica	55%	20%	70%
Pampeana	43%	30%	73%
Cuyo	44%	27%	71%
NEA	36%	37%	73%
NOA	45%	35%	80%
CABA + PBsAs	38%	25%	63%
TOTAL PAIS	40%	29%	69%

Fuente: Elaboración propia en base a Bustos, Giglio y Villafañe (2012)

Como resultado encontramos una exitosa complementariedad entre AFH y AUH, en tanto lo que se hace a partir del criterio de la formalidad-informalidad es ampliar el universo de población objetivo a todos los trabajadores ocupados.

El segundo procedimiento, inescindible del anterior, consiste en reproducir y amplificar el criterio de selectividad por ingresos incorporado al Sistema de Asignaciones Familiares por la ley 24714 del año 1996, a partir del cual opera el principio de la necesidad propio de la técnica asistencial.

De una manera más restrictiva que para el caso de las AFH¹⁴, se establece un corte tras el cual no se accede a ninguna prestación por

¹³ A diferencia de los datos brindados hasta ahora, en el cuadro se incluyen beneficiarios de Asignaciones Familiares de los Estados Provinciales.

¹⁴ La selectividad por ingreso en este caso es utilizada de manera más moderada puesto que si bien establece un tope de ingreso para acceder, a su vez establece una escala de ingresos a partir de la cual se recibirá un monto diferente por prestación.

parte de los trabajadores informales y desocupados. El criterio de ingreso, es utilizado estrictamente bajo la lógica de la necesidad: sólo deberán acceder aquellos que no pueden satisfacer sus necesidades básicas.

Pero a diferencia de la focalización aplicada en los programas de combate contra la pobreza, o incluso de programas de empleo como el PJJH, el umbral de ingreso se establece a partir del Salario Mínimo, Vital y Móvil. Si por una parte se recurre a la técnica asistencial de la focalización, por la otra en el marco del SAF, se articula con el salario.

Tiene lugar un novedoso criterio de focalización en el cual se articula pobreza y trabajo: se utiliza un mecanismo de selección basado en la necesidad, pero tomando como umbral el salario formal. Si para la selectividad en los programas sociales asistenciales la referencia es la línea de pobreza por ingresos¹⁵, en la AUH en cambio se trata de una línea de pobreza como ausencia de un salario que permita la subsistencia.

El Salario Mínimo, Vital y Móvil es entendido de acuerdo a la Ley de Contrato de Trabajo como *“la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión”*¹⁶.

Por ende quienes se encuentren por debajo de esa remuneración no lograrán satisfacer dichas necesidades. El ingreso a secas pasa a convertirse en salario y por ende el Trabajo pasa al centro de la escena. No se trata de un problema de ingresos insuficientes, sino de salario insuficiente.

Teniendo en cuenta los resultados de la ENAPROSS es posible identificar la eficacia de este tipo de selectividad aplicada en la AUH en relación a la AFH:

¹⁵ Medida a partir de una Canasta Básica de Necesidades.

¹⁶ Extraído del Glosario laboral de la página web del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. <http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/glosario/definicionTermino.asp?idTermino=72>.

**Cobertura de menores de 18 años por tipo de transferencias monetarias,
según quintiles de ingreso per cápita familiar (en porcentaje)**

Cobertura	Quintiles de IPFC				
	1°Q	2°Q	3°Q	4°Q	5°Q
Incluidos por normativa	92,0	87,7	84,6	76,3	89,2
Cubiertos	72,9	77,9	79,0	71,0	88,9
AFH	28,4	45,2	57,2	58,1	67,9
AUH	36,0	28,6	16,7	3,6**	2,0**
Otros	7,9	3,0*	0,8**	-	-
Deduc. I. ganancias	0,7**	1,1**	4,3**	9,3**	19,0*
No cubiertos	19,1	9,8	5,6	5,3**	0,3**
Excluidos por normativa	8,0	12,3	15,4	23,7	10,8**
Total	100,00	100,00	100,0	100,0	100,0
Composición quintilica de los menores	41,2	27,7	15,7	10,2	5,3

Nota: *CV entre 20% y 25%, **CV mayor a 25%

Fuente: MTEySS, SSPTyEL, ENAPROSS, 2011

Tomando en cuenta los 5 quintiles de ingreso observamos que la AUH disminuye su incidencia a medida que se sube el nivel de ingresos: 36% en el primer quintil y sólo un 2% en el último quintil haciendo efectivo el principio de selectividad. Esto es, se demuestra exitosa como medida tendiente a focalizarse en los trabajadores de menores ingresos.

Sin embargo la intensidad de la selectividad puede verse con mayor claridad si comparamos con la incidencia de la Asignación Familiar por Hijo por quintiles. Tomando como referencia el quintil de menores ingresos (1°) y el de mayores ingresos (5°), la cobertura

por el contrario asciende de un 28,4% a un 67,9%. En otras palabras la cobertura de la AFH tiene mayor incidencia en los trabajadores de ingresos medios y altos.

La AUH introduce en el Sistema de Asignaciones Familiares una nueva lógica en términos de cobertura, dado que a diferencia de la AFH ejecuta un procedimiento que resulta en una relación inversamente proporcional entre nivel salarial y prestación social. La ampliación de las prestaciones a trabajadores informales y desocupados se dio mediante un mecanismo de selectividad que resulta en una modalidad de cobertura diferente, sino inversa, a la aplicada por parte del Sistema de Asignaciones Familiares. Mientras la AUH se muestra más efectiva a cubrir a los trabajadores de menores ingresos, la AFH en cambio alcanza mayor presencia entre los trabajadores de mayores ingresos.

Conclusiones

La particular incidencia de la AUH en el Sistema de Asignaciones Familiares implica una reestructuración que convirtió a un sistema históricamente basado en la lógica del principio contributivo a un sistema en el que no sólo ahora es predominantemente no contributivo por la cobertura y el nivel de gasto, sino también que estructura una articulación entre ambos principios.

No se trata de dos subsistemas que funcionan aisladamente uno de otro, sino como señalé y fundamentalmente para el caso del subsistema no contributivo, la introducción de criterios como nivel de ingresos (SMVM), o la condición de trabajador dan forma a una lógica no contributiva. Si por una parte los beneficiarios de la AUH no realizan contribuciones y son colocados en el lugar de la vulnerabilidad y la pobreza, por el otro se establecen parámetros propios de la historia contributiva del SAF asociadas al trabajo formal.

Por otra parte el objetivo de universalizar la cobertura se implementa a través de la aplicación del criterio de selectividad basada en dos pautas: por una parte la condición laboral del trabajador (informalidad y desocupación) y por otro el nivel salarial.

El criterio de focalizar por ingresos aplicado a un Sistema de la Seguridad Social propio de los trabajadores formales permite alcanzar con mayor efectividad a aquellos trabajadores que se encuentran por debajo del Salario Mínimo, Vital y Móvil.

Pero a su vez integrado a un segundo elemento (tipo de inserción laboral) permite una segunda selección en aquellos trabajadores no alcanzados por el Sistema de Asignaciones Familiares, esto es recortar en los trabajadores informales con cargas de familia.

Focalización por nivel salarial y selectividad por condición laboral permite enfocar en los trabajadores pobres y además otorgar un papel totalmente complementario a la AUH, al recortar su implementación en aquella población inalcanzable para el Sistema de Asignaciones Familiares. De esta manera se logra ampliar ostensiblemente la cobertura del Sistema mediante la aplicación de la selectividad.

Bibliografía

- Agis, E., et al. (2010). *El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Buenos Aires: 54.
- Alonso, G. y Di Costa, V. (2013). *Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2011*. Documentos de Trabajo de la Escuela de Política y Gobierno. Nueva Serie. Buenos Aires, Universidad Nacional de General San Martín.
- Bertranou, F. (Ed.) (2010). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: El caso de las asignaciones familiares*. Buenos Aires, OIT.
- Bustos, J. M. et al. (2012). “Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país”. *Trabajo, ocupación y empleo* (11).
- Boffi, S. (2013). *Políticas de transferencias de ingresos. Su impacto en el mercado de trabajo. Experiencias en Latinoamérica y los casos de la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Previsional en Argentina. Avances de Investigación*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Centro de Investigación en Trabajo, Distribución y Sociedad.
- CIFRA (2012). *Información sobre asignaciones familiares e impuesto a las ganancias. ¿Cómo afectan a los trabajadores?* Documento de Trabajo. Buenos Aires, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.
- Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (2014). “Lo que la escuela no mira, la AUH “non presta”. Experiencia escolar de jóvenes en condición de vulnerabilidad social”. *Propuesta Educativa* 1(41): 10.
- Klisberg, B. y Novacovsky, I. (2015). *El Gran Desafío: Romper la Trampa de la Desigualdad desde la Infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*. Editorial Biblos. Buenos Aires.
- Lozano, C. y Raffo, T. (2013). *Discrecionalidad y anarquía en el sistema de asignaciones familiares*. Ciudad de Buenos Aires, IPYPP.
- Rofman, R. et al. (2001). “El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina”. *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Buenos Aires, CLAD.

Políticas sociales en la postconvertibilidad: texto y contexto de la Asignación Universal por Hijo para protección social¹⁷

Nora Aquín
Universidad Nacional de Córdoba

Abordar el análisis de las políticas de transferencia, requiere tomar posición en relación a un concepto y a un contexto. Se trata de un tema problemático y controversial, que se viene constituyendo en eje de asunciones, preconcepciones y disyuntivas. De manera que el debate en torno al tema nunca resulta una discusión neutra, sino que se presenta como relevante y significativa.

Pretendo en el presente capítulo, plantear a modo de introducción un concepto de políticas sociales y definir el contexto que atraviesa la Argentina post-2001, para detenerme luego en una política particular de transferencia de ingresos: la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (en adelante AUH). El análisis -siempre parcial- que hago de esta política, es resultado de un proceso de investigación de corte cualitativo, que se iniciara en el año 2012 y continúa en la actualidad¹⁸.

¹⁷ A modo de aclaración, dejo expresado que participo activamente de los distintos esfuerzos tendientes a institucionalizar la simetría en las relaciones de género. Sin embargo, hasta el momento no se ha logrado, desde el punto de vista lingüístico, el modo correcto de evitar la discriminación entre varones y mujeres en el lenguaje. Los distintos intentos, bienintencionados, generan errores gramaticales y problemas de comprensión. Es por ello que en el presente trabajo mantengo el masculino genérico clásico, y dejo expresa constancia de que las diferentes menciones representan en todos los casos a todos los géneros.

¹⁸ Explicito algunos aspectos de los proyectos de investigación en el apartado correspondiente.

Un concepto de Política Social

Entiendo a la política social como una forma particular de vínculos entre lo político y la política. La distinción pertenece a Mouffe (2007), quien propone entender a lo político como el modo en que una sociedad se instituye a sí misma, y a la política como el conjunto de prácticas e instituciones tendientes a la creación de un determinado orden, y a la organización de la convivencia humana a partir de la conflictividad derivada de lo político. La inscripción de las políticas sociales en el marco de la relación aludida, permite afirmar su carácter construido, conflictivo y procesual, lejos de su consideración como un problema técnico. En efecto, las políticas sociales son a la vez expresión y resultado de procesos de lucha por las necesidades al interior del campo de la intervención social, que se vehiculizan a través de instituciones que facilitan -o restringen- el acceso a bienes y servicios necesarios para asegurar la reproducción cotidiana y social¹⁹. Se trata de procesos continuos, conflictivos, negociados y socialmente construidos que develan tensiones y contradicciones, las cuales tienen efectos en la definición de las necesidades, en su incorporación o no en la agenda pública, y en las modalidades específicas de atención de las necesidades de poblaciones específicas, todo lo cual va conformando un tipo también específico de política social. De modo que asumimos la perspectiva

¹⁹ “El concepto de reproducción social se refiere al modo como son producidas y reproducidas las relaciones sociales en esta sociedad. En esta perspectiva la reproducción de las relaciones sociales es entendida como la reproducción de la totalidad de la vida social, lo que engloba no solo la reproducción de la vida material y del modo de producción sino también la reproducción espiritual de la sociedad y de las formas de conciencia social a través de las cuales el hombre se posiciona en la vida social. De esa forma, la reproducción de las relaciones sociales es la reproducción de determinado modo de vida, de lo cotidiano, de valores, de prácticas culturales y políticas y del modo como se producen las ideas en la sociedad. Ideas que se expresan en prácticas sociales, políticas, culturales, y en padrones de comportamiento y que acaban por permear toda la trama de relaciones de la sociedad.” (Yazbeck 1999: 89). En términos de Heller (1977: 17), la reproducción es “el conjunto de actividades que caracterizan la reproducción de los hombres particulares, los cuales, a su vez, crean la posibilidad de la reproducción social”.

de Oszlak y O'Donnell (1976), que consideran a tales políticas como un conjunto de sucesivas tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas, y al mismo tiempo como una vía fructífera para el análisis de las relaciones Estado-sociedad, en las cuales las políticas sociales cobran sentido.

En esta perspectiva, las políticas sociales tienen un carácter conflictivo, en tanto expresan un estado de la relación de fuerzas entre intereses divergentes y a veces antagónicos a nivel político, que se enfrentan con distintos grados de disposición hacia las demandas desde la política. Pero además, ese carácter conflictivo se encuentra al interior mismo de las políticas sociales, ya que en su seno las dimensiones de redistribución y de reconocimiento (Fraser, 1997) como asimismo sus dimensiones institucional y político-cultural (Hintze y Costa, 2011), se encuentran en permanente tensión. En términos de Oszlak (1980:8):

Baste señalar que a diferencia de los otros enfoques que hemos examinado, éste coloca en un primer plano la problemática del conflicto y la incertidumbre. Bajo esta óptica, las políticas públicas responden habitualmente a cuestiones socialmente disputadas, respecto de las cuales diferentes actores (individuos, grupos, sectores, organizaciones) asumen posiciones conflictivas.

Pero este carácter conflictivo de las políticas sociales resulta, a mi criterio, una nota positiva; resultan reveladoras, al respecto, las expresiones de Gianni Vattimo, en ocasión de una entrevista²⁰ que se le realizara en nuestro país a fines de 2013: *“Cuando todos parecen decir más o menos lo mismo, inmediatamente es bueno para la paz social, pero es muy peligroso para la democracia. Sin conflicto no hay libertad”*.

²⁰ Diario Página12, 10 de noviembre de 2013.

El contexto

Parto, a los fines de abordar el tema, del planteo de algunas premisas. Como ya he dejado planteado, el conflicto es una característica sustantiva de toda sociedad, el antagonismo es constitutivo de lo político, y es una condición necesaria para que una situación se politice. HannaPirkin (citada por Mouffe, 2007: 93) lo explica diciendo que

en ausencia de aspiraciones rivales y de intereses en conflicto, un tema nunca entra en el dominio político; no hace falta tomar ninguna decisión política. Pero para que la colectividad política-el nosotros- actúe, es preciso resolver esas constantes aspiraciones rivales y esos intereses continuamente en conflicto, y resolverlos de tal manera que se siga preservando la colectividad.

En segundo lugar, considero a cualquier gobierno como la expresión de una disputa que atraviesa a toda la sociedad: me refiero a la disputa por la construcción de sí misma a partir de las fuerzas realmente existentes, no soñadas ni imaginadas. Dicho de otro modo, la realidad política no es otra cosa que el resultado ocasional de una lucha por imponer determinados significados y determinadas prácticas²¹. Asimismo, la valoración del sentido y direccionalidad del cambio depende en parte de la definición que asumamos respecto de qué es un cambio.

En tercer lugar, y citando a Diego Tatián²², considero que la democracia es sobre todo

un trabajo colectivo expresado en instituciones, orientado a desmantelar privilegios en favor de la ampliación de derechos,

²¹ Tomo estas expresiones de la expresión de Francisco Cantamutto, en su artículo denominado *Una década kirchnerista: ¿qué es la hegemonía populista?* Disponible en www.rebellion.org/noticia.php?id=169042

²² Ajedrez con la historia. Página12, 15-09-2014.

a perseguir una creciente subordinación de las corporaciones a las instituciones y a una sostenida producción de igualdad –por definición inagotable– para dotar de realidad a las libertades – que de otro modo no lo serían, o lo serían para unos pocos-. En el marco de estas afirmaciones, las políticas sociales son tales siempre que amplíen derechos y tengan como horizonte la producción -nunca acabada- de igualdad.

Planteadas estas pocas premisas, intentaré en lo que sigue una breve caracterización del contexto. Tomo la crisis de 2001-2002 como un punto de inflexión que marca, aunque de manera ambigua e inacabada, el fin de un ciclo y el comienzo de otro, al que generalmente se le denomina “postconvertibilidad”, porque aún no se le ha otorgado una nominación que refiera al ciclo mismo, y se lo designa en relación a su inmediato anterior. De modo que caracterizo ese momento como la puerta de entrada -y no como la concreción definitiva- a un nuevo ciclo, que arranca, paradójicamente, con la demanda de que se vayan todos -lo cual podría considerarse equivalente a la demanda de que el Estado se retire- y que se fue desplazando hacia la exigencia de intervención estatal planteada en el espacio público por distintos actores colectivos y tras muy diferentes objetivos²³. Simultáneo a los movimientos sociales que se integran a las propuestas del gobierno nacional, se expresan numerosos movimientos de oposición, en el campo sindical, en el movimiento estudiantil, en el movimiento de derechos humanos. Asimismo, y particularmente desde el año 2008, es notable el surgimiento de movimientos sociales regresivos de derecha, (Rodríguez, 2013), cuyas demandas, también de diferente índole, encuentran puntos de convergencia en el reclamo contra la inseguridad, contra algunas medidas económicas que afectan sus intereses particulares, y contra el “autoritarismo” del gobierno de Cristina Fernández. Se trata de movimientos de restauración

²³ Por citar sólo algunos casos, los movimientos de defensa del medio ambiente, la asamblea de Gualaguaychú, las madres del dolor, los movimientos en pro de la ley de identidad de género y de matrimonio igualitario, la coalición por una radiodifusión democrática, y más recientemente la confederación de trabajadores de la economía popular.

conservadora que se caracterizan por su capacidad de conformación del sentido común del conjunto de la sociedad, en tanto disponen de lugares de enunciación instituidos. Pero además, estas redes y movimientos conservadores suelen contar con el apoyo masivo de sectores medios urbanos caracterizados por su histórica refracción al peronismo, a los que Torre (2003) ha denominado “los huérfanos de la política de partidos”, y que ocupan el espacio público con demandas confusas y desarticuladas. Y finalmente en este aspecto, es necesario advertir un plus de complejidad: en muchos de estos movimientos parece prevalecer un conflicto interno en términos de matrices ideológicas, cuyo eje de disyuntiva parece estar ubicado en la adhesión u oposición a la tradición nacional-popular; y más particularmente, las organizaciones se vienen partiendo de manera antagónica a partir de la definición de posturas frente al kirchnerismo, generándose un proceso de interiorización de los conflictos, frente a la pérdida de la figura de un enemigo común. Se configura así un espacio público abundantemente poblado, por movimientos afines al gobierno, contrarios al gobierno pero de signo ideológico muy divergente, y sectores que adhieren desde una perspectiva particularista a las manifestaciones públicas, generalmente de corte conservador, aunque con intereses indeterminados.

Este es el escenario que se crean las condiciones de una nueva hegemonía (Laclau y Mouffe, 1987), entendida como el modo de construir una totalidad cuyo contenido varía según los fenómenos históricos particulares concretos; o más sencillamente, como la capacidad de estructurar la diversidad para construir gobernabilidad. Para ello, el gobierno fue generando un conjunto de prácticas y representaciones cuyo logro central radica, a mi criterio, en la capacidad de restitución de la política como espacio de toma de decisiones, y de amalgamar una serie de demandas que ya estaban arrojadas al espacio público por distintos actores y movimientos, con lo cual al mismo tiempo que se reconfiguró la arena política, los distintos actores colectivos pudieron instalarse en un nuevo contexto de acción. Es interesante el señalamiento de Sebastián Mauro (2014) en cuanto a que los analistas de las protestas sociales en Argentina son unánimes al considerar que durante los gobiernos kirchneristas la acción colectiva aumentó, se diversificaron sus actores, al mismo tiempo que se incrementó

su impacto en la gestación e implementación de políticas públicas. Ello estaría indicando un proceso de politización de las necesidades -en términos de Nancy Fraser (1991)- de una lucha permanente por otorgarles estatuto público, y la posibilidad más o menos cierta de visibilización de los conflictos, y de tramitación institucional de los mismos.

La politización de las necesidades es consecuencia de un nuevo tipo de vínculo entre la política y lo político, que produce un permanente movimiento destituyente-reinstituyente, a través de acciones colectivas contenciosas de diferente signo, pero también de acciones colectivas afines al proyecto en desarrollo.

En este escenario conflictivo, el gobierno ha demostrado capacidad política para definir y redefinir los polos del conflicto, y para utilizar esa definición como plataforma de lanzamiento de nuevas articulaciones, determinando de esta manera quiénes son los enemigos, que se van fijando a partir de oposiciones binarias: inclusión-exclusión, Estado-mercado, nacional-popular-neoliberalismo, más recientemente patria o buitres; en definitiva, pueblo-oligarquía. Es así como se logra la incorporación de importantes movimientos sociales al proyecto que sustenta el gobierno. Y para explicar este fenómeno, la noción de cooptación resulta pobre, básicamente porque se termina considerando a las organizaciones sociales como marionetas, incapaces de producción, de invención y de autonomía. Desde otra perspectiva, Retamozo (2011) sostiene que la incorporación al proyecto vigente se facilitó en tanto en el período neoliberal, las demandas de los movimientos sociales se dirigieron sin lugar a dudas hacia el Estado, de modo tal que el gobierno logró con relativa facilidad resignificar esas demandas, apropiarse de ellas, y dar respuestas acordes. Pero también se registra la estrategia de la confrontación discursiva directa con ciertas acciones colectivas contenciosas, particularmente en momentos de mayor legitimidad.

En relación a las políticas sociales del período en análisis, la estrategia del gobierno tanto de Néstor Kirchner como de Cristina Fernández, hace eje en el empleo como instrumento privilegiado de intervención en la cuestión social. Con ello, se enfrenta la separación entre seguridad y asistencia, que cristalizó como consecuencia de la trayectoria de la cuestión social en Argentina, y que representa

una distinción injustificada²⁴ entre trabajador y pobre, y una modalidad particular de gestionar la fuerza de trabajo (Britos, 2003). Al cristalizar la separación entre trabajadores y pobres, se produjo una reducción de los derechos sociales a los primeros, con lo cual se arroja a un importante sector de la población al campo de la asistencia, la que alcanzó un carácter profundamente residual en el período neoliberal. De manera que la perspectiva de rearticulación entre trabajador y pobre en el ámbito de la protección social, implica un giro importante en el abordaje de la cuestión social. En efecto, la incorporación de millones de personas al campo de la seguridad social se viene realizando por dos vías: la asignación universal por hijo y la moratoria previsional. El proceso de incorporación al beneficio previsional a poblaciones que estaban excluidas de tal beneficio -amas de casa, trabajadores que no lograron completar sus aportes, trabajadores de casas particulares- parte del reconocimiento del conjunto de procesos excluyentes que rigieron los destinos de los trabajadores argentinos en el virulento período neoliberal, procesos cuyos pilares centrales fueron la flexibilización laboral y el desempleo, con su secuela de informalidad persistente y de pobreza persistente. Lo mismo puede decirse de la AUH.

Las dos políticas mencionadas restituyen el carácter de trabajadores a esta población, trabajadores que por razones estructurales fueron destituidos del mercado de trabajo y remitidos al campo de la asistencia. Con esta decisión, al ampliarse la población protegida por la seguridad social, se despliega un proceso simultáneo de ampliación de derechos sociales (Aquín, 2013). Al mismo tiempo, la puja distributiva para los trabajadores formales se institucionaliza a través de los convenios colectivos de trabajo; la actividad sindical se revitaliza, a la vez que se interioriza la conflictividad y emergen movimientos sociales contenciosos desde las bases sindicales. Ello tiene importantes consecuencias tanto en la dimensión distributiva como de reconocimiento²⁵.

²⁴ Decimos que se trata de una distinción injustificada en tanto el sector de los pobres viene a designar a la fuerza de trabajo desocupada, subocupada, y no ocupable.

²⁵ La distribución tiene como horizonte la igualdad, mientras que el reconocimiento apunta a políticas en favor de la diferencia cultural (Fraser, 1997).

De manera entonces que, al decir de Diego Tatián²⁶, la sociedad está transitando un momento de transformaciones reales. Señalo como algunas de las notas significativas de tales transformaciones: el aumento de las capacidades del Estado en relación al control macroeconómico y de eficacia en la prestación de servicios, los cuales tienden a la desmercantilización²⁷ (Esping Andersen, 1993). Al mismo tiempo, se registra un proceso de ampliación de derechos sociales, no sólo desde el punto de vista de las titularidades sino también de las provisiones²⁸, lo cual es indicador de avances en el terreno de la dimensión distributiva de las políticas sociales.

Simultáneamente, la habilitación para el ejercicio de derechos socioculturales, particularmente aquellos vinculados con la identidad y las relaciones entre los géneros, amplía la esfera del reconocimiento. Así, la ley conocida como de matrimonio igualitario, el agravamiento de las penas por delitos de violencia machista y por delitos de explotación sexual y trata de personas, la ley que prohíbe el trabajo infantil, la política de memoria, verdad y justicia, son indicadores de tal ampliación.

Los aspectos señalados como avances en el terreno de los derechos, no nos eximen de la necesidad de puntualizar los límites del modelo vigente: tomemos, por ejemplo, la extensión del modelo sojero y el conjunto de conflictos que se generan en torno a la tierra, a la ecología y a la alimentación; la política minera con sus secuelas de desplazamientos de comunidades, contaminación, exención impositiva, apropiación privada de la renta; la vigencia de una idea un tanto mistificada de la sociedad del trabajo; una estructura impositiva francamente regresiva; la persistencia dura de altos índices de informalidad laboral. Pero aun considerando estas deudas, y como escribiera Diego Tatián²⁹, la sociedad está

²⁶ Ibid.

²⁷ Entendida como el conjunto medidas que limitan el ingreso de bienes a la esfera del mercado, y que otorgan al mismo tiempo la posibilidad de que la población atienda a sus necesidades de reproducción sin depender directamente del mercado.

²⁸ Dahrendorf (1993) designa con el concepto de titularidad al conjunto de derechos reconocidos, esto es, aquel conjunto de bienes cuya demanda y acceso están legitimados; y define a la provisión como los bienes - materiales o no materiales- sobre los que se ejerce la titularidad.

²⁹ Ibid.

transitando un momento de transformaciones reales, una de cuyas manifestaciones se presenta en el giro importante producido en el abordaje de la cuestión social, que registra avances desde el punto de vista redistributivo, en tanto se logran mayores coberturas -particularmente para niños y ancianos y para trabajadores informales o desocupados- (Bertranou, 2010)³⁰. Y también se ha avanzado en orden a políticas de reconocimiento.

Sin embargo, persiste un problema que debilita la eficacia de las distintas políticas, problema que no es privativo de la Argentina, aunque también está ocurriendo con el conjunto de las nuevas políticas implementadas en nuestro país. Es Nancy Fraser (1997) quien advierte los problemas que se derivan de la escisión entre políticas de redistribución y políticas de reconocimiento.

Supongo que la justicia hoy día requiere, a la vez, la redistribución y el reconocimiento... En parte, esto significa imaginar cómo debemos conceptualizar el reconocimiento cultural y la igualdad social de manera que cada uno apoye al otro en lugar de devaluarlo... Significa también formular teóricamente las maneras como se entrelazan y apoyan mutuamente en la actualidad las desventajas económicas y el irrespeto cultural (p. 18).

Fraser señala “*lo que parece ser una elección de tipo disyuntivo exclusivo*”(p. 9), denunciando que se trata de una antítesis falsa. Y proponiendo

cuestionar la distinción entre cultura y economía...; entender cómo las dos esferas actúan conjuntamente para producir injusticias;...descubrir cómo, en tanto prerrequisito para remediar las injusticias, las exigencias de reconocimiento pueden ser integradas con las pretensiones de redistribución en un proyecto político omnicompreensivo (p. 10).

³⁰ Por otra parte, según datos del CESO, de fecha 09-09-2014, entre los años 2003 y 2013 la pobreza cayó del 45 a menos del 15% de la población: la indigencia se redujo 14 puntos porcentuales; el coeficiente de desigualdad de Gini se redujo de 0,494 a 0,413, y el índice de bienestar de Sen ha mejorado en un 70%. Disponible en <http://www.ceso.com.ar/distribucion-del-ingreso-argentina-2003-14> Fecha de consulta: 10-09-2014

Este camino reduciría la asociación siempre presente entre la definición de una población “merecedora” de apoyo estatal, y su inmediata estigmatización. La noción -o mejor el prejuicio- en torno a la pobreza “merecedora”, siempre ha implicado la puesta en movimiento de un dispositivo de sofisticadas constataciones que permitirían ameritar tal condición. Las supervisiones morales y materiales de los solicitantes, los escudriñamientos y controles aumentan la dependencia, y por tanto el estigma.

Así como sostengo que una adecuada articulación entre políticas económicas y políticas culturales reduciría la estigmatización social, se reduciría también -lo cual es muy importante- la reproducción del estigma al interior y entre los sectores involucrados. Este aspecto a mi criterio, no registra avances, y quizá, por el contrario, se registra una exacerbación de la estigmatización y la sospecha sobre los sectores más pobres y vulnerables de nuestra sociedad, a nivel general y al interior mismo de dichos sectores³¹.

En lo que sigue, me focalizo en un análisis de la AUH.

³¹ Al momento de la revisión final de este trabajo, finalizando ya el mes de julio de 2015, una serie de sucesos políticos, giros y contragiros discursivos permiten hipotetizar que la mayoría de la población ha asumido como necesaria la intervención estatal en la cuestión social, lo cual hace parte de la conformación de un nuevo sentido común.

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social: perspectiva de los actores

Recordemos que la AUH fue creada por decreto 1602/09. Se trata de una política de transferencia monetaria directa³² de alto impacto distributivo, y también político. Su mayor valor reside, a mi criterio, en su encuadramiento en el Sistema de Seguridad Social, en base al reconocimiento de las consecuencias que los procesos excluyentes y sistemáticos que tuvieron lugar a partir de la instauración de la dictadura militar en 1976, generaron en vastos sectores de la población argentina. Al extender la asignación como componente de los ingresos de los trabajadores informales, se constituye en un subsistema incorporado al art. 1 de la ley 24714 -Régimen de asignaciones familiares-, y por lo tanto se inscribe en el plano de la seguridad social. Lo cual tiene como consecuencia produce un reconocimiento del trabajo por encima de las condiciones del contrato, al equiparar a los trabajadores informales con los formales. Así considerada, la AUH resulta una política que aborda a la vez la distribución y el reconocimiento, aunque esto último no sea plenamente percibido por sus titulares, como veremos luego.

A continuación planteo algunos resultados de dos proyectos de investigación pertenecientes a la misma línea, que se desarrollaron entre los años 2012 y 2015³³. El primero, titulado ¿Titulares o

³² *Las transferencias monetarias directas abarcan jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares y seguro de desempleo. El carácter directo de las transferencias evita grandes estructuras de administración del recurso, sortea en gran medida los complicados procesos de "verificación" de condiciones aptas para el ingreso y permanencia en los programas, limitando por tanto las prácticas clientelares, todo lo cual colabora para que la transferencia llegue a destino. Ello resulta relevante si consideramos que, puestos en cuestión los derechos de ciudadanía y reemplazados por la noción de equidad, tales estructuras administrativas –y gran parte de los procesos de intervención social- estuvieron abocadas a la selección de 'merecedores' de la intervención estatal. (Aquín et al, 2014:19-20)*

³³ Ambos proyectos se desarrollaron bajo mi dirección, con la participación de Esther Custo, Alicia Zamarbide, Alicia Miranda, Exequiel Torres, Gabriela Artazo, Miguel Diez, Natalia González, Soledad Leoni y Flavia Griffa. Los dos proyectos están inscriptos en la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Córdoba, y fueron evaluados y financiados por la Secretaría de Ciencia y Tecnología

tutelados? Evaluación doméstica y territorial de la AUH en los procesos de reproducción cotidiana de la existencia, se propuso analizar modificaciones en las estrategias de vida de titulares de la AUH en relación a servicios y consumos, capital cultural, mundo del trabajo, uso del tiempo libre y capital social; y en segundo lugar, describir posibles modificaciones en relación a la participación ciudadana y a la participación social³⁴. El segundo proyecto, titulado *AUH, escuelas y centros de salud: posibilidades y límites de la ampliación de derechos*, se propuso identificar el conocimiento y valoración de los agentes institucionales en relación a la política que implementan y a la normativa que las rige, describir la significación que tales agentes otorgan a los titulares de la AUH, identificar posibilidades y dificultades que genera su implementación, y analizar modalidades predominantes de vínculo entre los agentes institucionales y los titulares de la AUH.

Los dos proyectos apelaron a diseños cualitativos, lo cual permite reconstruir los aspectos indagados desde la perspectiva de los actores.

de la Universidad Nacional de Córdoba.

³⁴ Los resultados, en su totalidad, se encuentran en Aquín et al (2014), y en esta oportunidad tomamos algunos de los contenidos allí vertidos.

La perspectiva de los titulares de la AUH³⁵.

Seleccionamos en esta oportunidad algunos resultados referidos a representaciones, consumos y servicios; y el mundo del trabajo.

Representaciones³⁶ de los protagonistas:

Al momento de la realización del trabajo de campo, la AUH estaba pronta a cumplir los cinco años. A pesar de la existencia objetiva de una nueva estatalidad, en la práctica concreta se encuentra una reedición permanente de la dicotomía señalada como “la gente bien” y los “cabecita negra” que se constituyen como indicios de polaridad entre grupos sociales, a través de la distinción “cobra plan”-“no cobra plan”, y dentro del primer grupo “lo merece/le hace falta” versus “no lo merece/no le hace falta”. Se advierte una fuerte internalización del discurso dominante, y de las limitaciones que la implementación de la AUH muestra a la hora de disputar simbólicamente el eje histórico de las políticas sociales en Argentina, ubicado en el “pobre merecedor”, que sigue operando como grilla de lectura intra, inter y transsubjectiva. Es en esta dimensión simbólica que los sujetos se reconocen y reconocen a los otros, a través de definiciones recíprocas que están condicionadas por los espacios sociales de pertenencia. Se utilizan espontáneamente supuestos y afirmaciones que reproducen a nivel de las prácticas cotidianas los saberes, decires y lugares hegemónicos de la sociedad. Y entonces

³⁵ En este punto, recupero lo analizado en Aquín et al (2014)

³⁶ Las representaciones (Moscovici, 1979) son resultante de un proceso en el cual las personas juegan un papel activo y creador de sentido; emergen en la dialéctica que se establece entre las interacciones cotidianas de los sujetos, su universo de experiencias previas y las condiciones del entorno; “*sirven para orientarse en el contexto social y material, para dominarlo.*” (pág. 18). Por lo tanto, las representaciones sociales hablan, muestran, comunican, producen determinados conocimientos.

el estigma, porque aquellas prácticas posiblemente reprobables siempre son colocadas en el otro.

El segundo aspecto fuerte a resaltar es la ausencia de cualquier percepción de la AUH que se acerque a una noción de derecho: permanece la idea de ayuda. Se ha recogido a través de las entrevistas una persistente dificultad para reconocerse como sujetos de derechos. Ello queda expuesto al momento de consultar sobre las opiniones o miradas que perciben de los otros. Cómo vivencian los titulares de la AUH el no corresponder a esta supuesta “moralidad”³⁷ genera muchos interrogantes pero es claro que mientras se siga percibiendo como ayuda el cobro de la AUH y no como derecho, esta “moralidad” seguirá presente. Y seguirá también presente la identidad de sujeto agradecido. En términos de Duschasky (2008:150), *“El sujeto agradecido se posiciona en una relación dependiente con el dador y como tal percibe el bien recibido como un acto de gracia, de ayuda y no como legítimo derecho”*.

En relación a los consumos³⁸ y servicios

Se advierte una reparación incipiente de la incertidumbre del “día a día” en que se desarrollaron los procesos de reproducción cotidiana de la existencia en el período anterior. Hemos encontrado la aparición de un horizonte de futuro de más largo alcance, que facilita a las unidades domésticas fijarse metas que superan la sobrevivencia, en relación a la compra de bienes durables: mejorar su casa, comprar algunos muebles, artículos del hogar, utilizar el crédito, todo lo cual disminuye la marginalidad en tanto genera

³⁷ La identificación con un colectivo social puede entenderse como resultado de una negociación sobre la base de una asimetría de poder, entre los “*ciudadanos de bien*” (*el establishment*) y del otro lado los que no pertenecen al colectivo y son impugnados por los primeros, en base a la ausencia de ciertos atributos que se suponen inherentes a la identidad a la que se aspira. Sin embargo, la pertenencia al *establishment* está supeditada a que sus miembros “*se comporten como se debe*” (Noel, 2011). Siendo la moralidad, ese conjunto de atributos que se establecen desde el grupo de mayor poder como la identidad que se debe tener para pertenecer.

³⁸ Entendemos al consumo el “*conjunto de procesos socioculturales en que se realizan la apropiación y los usos de los productos*” (García Canclini, 2999:34).

un impulso de incorporación a los arreglos institucionales y organizacionales vigentes. Aparece la posibilidad del ahorro “para ir al hospital en remisse y no en carro”, o para “irnos tres días a Carlos Paz”. “Voy comprando, voy pagando, así levanto mi casa, y ahorro unos pesitos”. En relación a los bienes de consumo directo, se ha registrado una diversificación y mejora de la calidad de la alimentación, no sólo por disponer de algo más de dinero, sino también porque el acceso a la refrigeración, al permitir conservar los alimentos, posibilita buscar precios y comprar más barato. También se nota que las mujeres compran con mayor asiduidad golosinas y gaseosas para sus hijos³⁹. Lo cual es fundamental, porque, al decir de Patricia Aguirre (2010), si sólo nos alimentásemos con nutrientes todos los humanos comeríamos alimento balanceado.

Si una parte del consumo va hacia alimentos chatarra será una pérdida económica y también una pérdida nutricional. Pero... tenemos que comprender que la alimentación es una fuente de poder, placer, sensualidad etc., y no sólo de nutrición...que colaboran en hacerlas sentirse más acaudaladas, por lo tanto más poderosas, instalando la dimensión de lo superfluo y de la satisfacción, que va más allá de la necesidad. (p. 94)

Por otra parte, el acceso a la adquisición de ciertos muebles ha incidido en el capital social: la novedosa posesión de mesa y sillas -de las cuales se pudo prescindir por largos años en los que se desdibujó el lugar destinado a la comensalidad familiar, dado que los miembros debían procurarse el alimento en comedores escolares o comunitarios- y la compra de vasos y jarras, ha producido el alentador efecto de la reunión en casa, de la invitación por parte de los niños a sus amigos para compartir una merienda, y de la señora adulta a sus vecinas, que pueden sentarse alrededor de la mesa a tomar mates (porque además, hay una disponibilidad permanente de la yerba y el azúcar necesarios).

³⁹ Son estas cuestiones las que abren el campo de la lucha de interpretaciones sobre “usos válidos e inválidos” de este ingreso, y donde frecuentemente se imponen las perspectivas de quienes, poseedores de mayores recursos discursivos, proponen interpretaciones moralistas y re-privatizadoras acerca de la AUH y sus beneficiarios.

Ahora hay una silla y se pueden sentar...antes tenían que poner tabla, antes no querían (...)nunca querían dar la dirección, por el tema ese de que si tenés que darle agua no había vaso de vidrio, sino los plásticos, en cambio ahora los vasos de vidrio largos...

Este pequeño capital económico y simbólico adquirido, les permite constituir una nueva socialidad. También constituye una novedad -asociada a la posibilidad de un pequeño ahorro y de la superación de la estrategia diaria de supervivencia- la compra de mercaderías para pequeños emprendimientos: venta de pan, de comidas diversas, de artículos de limpieza; lo cual da cuenta de que una pequeña mejora en las condiciones de vida impulsa a la búsqueda de mayores ingresos, y no, como se ha instalado en gran parte del sentido común, a abandonar cualquier pretensión laboral.

Las titulares entrevistadas marcan unánimemente dos aspectos que son fuente de alta satisfacción: la posibilidad de dirigir sus propios consumos -opuesto a los planes que entregaban bolsas o cajas con mercadería- y de adquirir útiles escolares y pagar en tiempo y forma la cuota de la cooperadora escolar, que en el imaginario de las jefas de familia, garantiza un banco para sus hijos en las escuelas. De modo que la AUH posibilita acceder a determinados consumos y a ciertos bienes y servicios que, además de su función como soporte material, adquieren valor simbólico para las personas que los utilizan. Es posible afirmar que esta política está posibilitando el abandono de la lógica del cazador y su reemplazo por la lógica del agricultor (Merklen, 2000).

El mundo del trabajo⁴⁰

En relación a los efectos de la AUH en el conjunto de trabajos que se realizan para obtener una remuneración, los mismos son pocos pero significativos. En primer lugar, el abandono de los trabajos más penosos, que involucraban también a los niños: la venta nocturna de estampitas o de flores en los bares, a donde las mujeres -particularmente las jefas de edad- permanecían con sus hijos; el cuidado de vehículos en horario nocturno, la venta callejera y domiciliaria aún en días de lluvia; el trabajo infantil en la recolección de frutos. Estas son restricciones positivas de la participación de mujeres y niños en el aporte de ingresos monetarios al hogar. También se verifica la realización de microemprendimientos a partir de pequeños ahorros: elaboración y venta de pan y pastelitos, venta de elementos de limpieza -lo que generalmente se conoce como “todo suelto”-, o comprar una bicicleta para recorrer los barrios afilando cuchillos y tijeras.

La mayoría de las mujeres entrevistadas están buscando trabajo, aunque en este aspecto encontramos algunas heterogeneidades. Quienes lo buscan, piensan a futuro, en la posibilidad de la jubilación, en el acceso a la obra social, tienen interés en el trabajo “en blanco”. Entre este grupo, hemos encontrado también el peso del trabajo permanente de consumo, de cuidado y de relación: algunas dicen buscar trabajo “*para sacarme por unas horas de encima los chicos*”. En nuestra muestra, todas las mujeres preferirían un trabajo formal, que les permitiera además de la asignación familiar un salario seguro.

En cuanto al trabajo familiar -que abarca el trabajo doméstico, el trabajo de consumo y el trabajo de relación (Esteinou, 1996), éste se encuentra incrementado a partir de la percepción de la AUH. En

⁴⁰ A los fines de nuestra investigación, incorporamos en el concepto de trabajo por un lado, el conjunto de formas y condiciones de realización de las capacidades generadoras de ingresos de la población que, por contar sólo con su fuerza de trabajo, es dependiente del capital (Grassi y Danani, 2009); y por otro, el conjunto de actividades que corresponde al denominado trabajo de cuidados -intra y extrahogareño-, que no es remunerado, pero que resulta fundamental para el sostenimiento de la vida.

efecto, al restituirse el espacio de comensalidad hogareña, la tarea femenina de decidir qué y dónde comprar y concretar el proceso de compra de alimentos, sumado a la actividad diaria de cocinar, ha aumentado el monto de trabajo en el hogar. El cual se ve también incrementado por la participación femenina en los procesos de autoconstrucción o de ampliación de la vivienda. Por otra parte, se mantiene el trabajo de gestión y de relación, aunque cambien los términos de este trabajo, que ahora se realiza fundamentalmente en ANSES, instituciones bancarias, escuela y centro de salud. Además, al estar los niños más tiempo en casa, e incluso utilizar la casa para invitar amigos, se incrementa el trabajo de cuidados, de afecto y de socialización (Aquín et al, 2014).

Más allá de las razones variadas por las cuales las mujeres no acceden a trabajo remunerado, puede afirmarse escaso acceso a ese mercado, lo cual produce como consecuencia que se incrementa la familiarización del trabajo de reproducción cotidiana de la existencia.

Para finalizar, las evidencias empíricas recogidas desmienten las afirmaciones de tinte político y mediático, formadores del sentido común dominante, que denigran la propuesta de la AUH atribuyéndole fomento de la vagancia. Por el contrario, para el universo indagado, hemos encontrado que el trabajo es considerado una dimensión central, que atraviesa el desarrollo de la vida cotidiana de estas unidades domésticas, que se destacan por la precariedad laboral respecto de la condición de empleo y también de ingresos, por condiciones laborales insalubres, y el reconocimiento del mismo en esta situación como trabajo informal pero finalmente como trabajo. Lo que no es justo -ni razonable- exigirles, es que se dispongan a trabajar y dejar sus hijos por sumas inferiores a las que les provee la AUH, o por formas de procurarse ingresos tan penosas como la venta de flores o tarjetas en los bares nocturnos.

La perspectiva de los agentes institucionales involucrados

En este aspecto sólo esbozaré algunos primeros resultados, en tanto el equipo se encuentra aún en el momento de análisis de la información.

La AUH se sustenta sobre dos condicionalidades: salud y educación, bajo el supuesto de que la atención obligatoria para los titulares de estos dos aspectos mejorará las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes, en el corto plazo. Pero las condicionalidades se plantean sólo desde el lado de la demanda, estableciendo obligaciones para los titulares, sin considerar una mejora o incremento de la oferta de los servicios de salud y educación de modo tal de asegurar el cumplimiento de las condiciones establecidas. ¿Las instituciones estatales están preparadas para considerar, en el diseño y aplicabilidad de las políticas públicas, las modificaciones que la AUH ha generado en las estrategias de vida de las unidades domésticas?

Nuestros hallazgos hasta el momento indican que tanto a nivel de educación como de salud, los operadores tuvieron que asumir responsabilidades que no están instituidas desde las reglas de juego formales, y que no han recibido la información necesaria para comprender el sentido y direccionalidad de esta política, y para implementarla en consecuencia. Se establece, por tanto, una ambigüedad de competencias y funciones que abre paso a la discrecionalidad en las decisiones frente a la AUH: cada una de las instituciones resuelve de modo distinto problemas semejantes, dando lugar a una autonomía tal que lesiona el principio de igualdad en el ejercicio de derechos de parte de la población (Chiara, 2012). Por su parte, Repetto define la capacidad de gestión como un proceso de construcción de capacidades administrativas y políticas, esto es, *la posibilidad que tienen las instancias gubernamentales de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas* (2004:12). Para el universo indagado, no se registran acciones del gobierno nacional, más particularmente de ANSES, dirigidas a la construcción de tales capacidades. Quienes tuvieron algún acceso a la información lo lograron por sus propios medios, porque sus intereses son más acordes con un mayor capital cultural, por afinidad política con

el gobierno nacional o porque su participación en algunas redes -Consejos Comunitarios de Niñez, por ejemplo- les facilitaron la búsqueda y el intercambio. Considero problemático este aspecto, en tanto las políticas sociales se materializan en instituciones, en cuyo seno se libran también importantes batallas: por la regulación y distribución del derecho a la palabra, por la determinación de los sistemas de producción de la palabra, por la definición de los espacios compartimentados de saber, por el establecimiento de los límites y posibilidades de la circulación y consumo de la palabra. Y en su seno, se gestan las narraciones sociales de la realidad y sus supuestos, construcciones activas que no sólo comunican sino que conforman la realidad. Y la conforman en tanto generan matrices sociales dentro de las cuales adquieren sentido y sustento formas de comprender, de hacer, de omitir, de conocer y de actuar (Ricoeur, 2003).

En segundo lugar, hay heterogeneidad de posiciones en relación a la percepción que tienen los agentes institucionales involucrados, respecto a la AUH. Tales posiciones oscilan entre la valoración positiva explícita y la más contundente crítica negativa. Las primeras son sostenidas por entrevistados que a lo largo de la conversación han exhibido mayor capital cultural e interés político. Las posiciones que analizan negativamente a la AUH, lo hacen desde una posición sociocéntrica. El sociocentrismo se caracteriza por una valoración siempre positiva del grupo de pertenencia, simultánea a una valoración negativa de “los de afuera”, valoración que se realiza con base en los parámetros del grupo de pertenencia. En el caso en análisis, estaríamos en presencia de un sociocentrismo de clase, generador de prejuicios y descalificación. Los contenidos de esta manifestación sociocéntrica en las instituciones investigadas refieren a la manifestación de “injusticia” porque “se pagan los planes con mi impuesto a las ganancias”; a la manifestación de la necesidad de “controlar en qué gasta esta gente la plata”; a la afirmación de que la AUH atenta contra la cultura del trabajo, en la consideración nuevamente de la existencia de pobres no merecedores. Como consecuencia, aparece la pretensión de seguimiento, control, tutela, escudriñamiento⁴¹.

⁴¹ En uno de los centros de salud visitados encontramos un cartel de grandes dimensiones en donde se indicaba en qué podían gastar su dinero las titulares de la AUH.

Pero en tercer lugar, en la práctica -y esto me resulta significativo- la preocupación fundamental de los agentes institucionales es que se cumpla en la mayor medida posible con los objetivos de la AUH. Ello se advierte en la cantidad de pequeños arreglos organizacionales que se despliegan a fin de que los niños -que se ausentan sistemáticamente de las aulas- vuelvan a la escuela, intentando además encontrar una manera tal de informar, que no obstaculice el cobro de la asignación; al igual que en los centros de salud, en donde se realizan advertencias, se dan nuevos turnos, pero finalmente, cumplidos los requisitos mínimos, se firma la libreta, que es condición indispensable para que las titulares cobren la asignación. Una especie de disociación entre discurso y práctica, en la cual el quehacer cotidiano termina reafirmando los aspectos positivos de la política analizada, aunque el discurso resulte hostil a la misma.

Reflexiones finales

Hemos analizado una política que atrae las mayores resistencias de quienes, desde una concepción meritocrática, niegan la función distributiva del Estado, precisamente porque la AUH es un resorte distributivo de alto impacto. Hemos tratado de esbozar algunas respuestas en relación al desarrollo de la vida cotidiana de titulares de la asignación, y a la dinámica de agentes institucionales frente a esta política. En cuanto al primer aspecto, nuestras conclusiones se hacen casi en su totalidad en clave positiva. Son mujeres luchadoras, que prefieren trabajar formalmente, que a partir de la percepción de la AUH están ensayando nuevas estrategias de consecución de ingresos económicos para la familia. Sin embargo, nuestras entrevistadas restringen -en línea con el sentido común dominante- su concepción de trabajo a aquél que está reconocido, significando por tanto, al conjunto de trabajos informales que realizan para acercar ingresos a sus hogares, y a los trabajos de cuidado, como “no trabajo”.

Expresiones como “se me abrió la cabeza”, o “antes me sumaba, ahora me uno” -en referencia a actos o manifestaciones- o “ahora voy al acto que quiero”, están indicando que la AUH está operando no solamente como un resorte distributivo sino también cultural. Se valora un pasaje de “las nadie” a las “alguien”, a partir de la mejora de su autoestima, de la alegría de poder comprar determinadas marcas para sus hijos, de la satisfacción que produce el alcanzar pequeños logros en un tiempo que supera con creces el “día a día” al que estuvieron sometidas durante tanto tiempo.

En relación a los agentes institucionales, encontramos que si bien prevalecen representaciones sociocéntricas a partir de las cuales se establecen valoraciones -y en algunos casos prejuicios- en relación a la AUH, a los sujetos titulares, a sus prácticas y consumos, sin embargo en todos los casos el hacer cotidiano, se dirige a realizar los mayores esfuerzos para que los hogares sigan contando con este ingreso, al mismo tiempo que sostienen un interés refrendado por su actividad, para que los niños estén cubiertos desde el punto de vista de la salud y de la educación.

Para ambos grupos de protagonistas, señalamos algunos déficits de información y de conocimiento -de su condición de sujetos de derecho para los primeros, de los fundamentos y beneficios de la intervención estatal en la regulación de las asimetrías para el segundo-, déficits que son de responsabilidad estatal. Los discursos de ambos grupos están poblados de prejuicios que requieren de un trabajo cultural sistemático que limite la interiorización de discursos estigmatizantes y que promueva, así, la ampliación de derechos a cabalidad.

Bibliografía

- Aguirre, P. (2010). "Asignación Universal por Hijo e impactos sociales". En *Asignación Universal por Hijo*, ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales AAPS, la Red Argentina de Ingreso Ciudadano REDAIC, con el auspicio de UNICEF Argentina y la colaboración de la Asociación Mutual Israelita Argentina AMIA. Disponible en http://www.unicef.org/argentina/spanish/jornadas_asignacion_universal.pdf Fecha de consulta: 11-05-2011.
- Aquín, N. (coord.) (2013). "Intervención social, distribución y reconocimiento en el pos neoliberalismo". *Revista Debate Público. Publicación de la carrera de Trabajo Social*. UBA. Año 3 - N° 5
- - - - - (2014) *Asignación Universal por Hijo. ¿Titulares o tutelados?* Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Bertranou, F. (2010). *Diálogos de Protección Social*. CIPPEC. Disponible en www.udes.edu.ar/San-Andres-News?fid=69. Fecha de consulta: 07-06-2011.
- Britos, N. (2003). "La trayectoria de la ciudadanía en Argentina". En Aquín, N. (comp.) *Ensayos sobre ciudadanía. Reflexiones desde el Trabajo Social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Chiara, M. (comp.) (2012). *Salud, política y territorio en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad de General Sarmiento. Disponible en http://www.academia.edu/5165534/Salud_Pol%C3%ADtica_y_Territorio_en_el_Gran_Buenos_Aires. Fecha de consulta: febrero de 2015.
- Dahrendorf, R. (1993). *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*. Madrid: Grijalbo.
- Duschasky, S. (comp.) (2008). *Tutelados y Asistidos. Programas Sociales, Políticas Públicas y Subjetividad*. Paidós: Buenos Aires.
- Esping-Andersen, G. (1993): *Los Tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Ediciones Alfons El Magnanim.
- Esteinou, R. (1996). *Familias de sectores medios: perfiles organizativos y socioculturales*. México: CIESAS.

- Fraser, N. (1991): La lucha por las necesidades. Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. En Revista Debate Feminista N° 1. México.
- (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Traducción de Magdalena Holguín e Isabel Cristina Jaramillo. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- García Canclini, N. (1999). "El consumo cultural: una propuesta teórica". En Sunkel, G. (coord.) *El Consumo Cultural en América Latina*. Colombia: Convenio Andrés Bello.
- Grassi, E. y Danani, C. (2009, organizadoras). *El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir, vivir para trabajar*. Buenos Aires: Espacio.
- Hintze, S. y Costa, M. I. (2011). "La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección". En Danani, C. y Hintze, S. (coord.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y Estrategia Socialista*. Madrid: Siglo XXI.
- Mauro, S. (2014). *Representación política, movimientos sociales y protesta callejera en Argentina (2003-2013)*. Disponible en http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403812308_ARQUIVO_Mauro-CongresoABCP.pdf. Fecha de consulta: 30-10-14.
- Merklen, D. (2000). "Vivir en los márgenes: la lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia fines de los 90". En Svampa, M. (ed.) *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires: Biblos/UNGS.
- Moscovici, S. (1979). *El Psicoanálisis, su imagen y su público*. Buenos Aires, Huemul.
- Mouffe, Ch. (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (1980). "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". *Estudios CEDES* Vol. 3 N° 2, Buenos Aires.

- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación". *Doc. CEDES/G. E. CLACSO* N° 4.
- Repetto, F. (2004): "Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización" (en co-autoría con Potenza Dal Massetto, F). En Jordana, J. y Gomá, R. (comp.) *La descentralización en América Latina*. Barcelona.
- Retamozo, M. (2011). "Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina". *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*, Vol. 10, N° 28. Santiago.
- Ricoeur, P. (2003) *La memoria, la historia, el olvido*. Madrid: Trotta.
- Rodríguez, S. (2013). *Los movimientos sociales en la Argentina a partir de la década del 90*. Ponencia presentada en el XVIII Encuentro Nacional de Economía Política organizado por la Sociedad Brasileira de Economía Política. Disponible en <http://www.madres.org/documentos/doc20130716150520.pdf>. Fecha de consulta: agosto de 2014.
- Torre, J.C. (2003). "Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria". *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 42. N° 168. IDES. Buenos Aires.
- Yazbek, M.C. (1999). "Políticas sociales y asistenciales: estrategias contradictorias de gestión estatal de la pobreza de las clases subalternas". En Borgianni, E. y Montaña, C. (ed.) *La Política Social Hoy*. San Pablo: Cortez Editora.

Los sentidos de la regulación social: control y protección Las condicionalidades de la Asignación Universal por Hijo⁴²

Laura Garcés
Universidad Nacional de San Juan

Introducción

En su caracterización de las dinámicas de individuación características de la coyuntura actual (de los ochenta en adelante), Merklen (2013) describe lo que llama “políticas de individuación” o “políticas del individuo”, a las que diferencia de las políticas de protección social.

Las “políticas de protección social” propias de la modernidad organizada⁴³, se caracterizan por brindar la seguridad y protección al alcance de todos los titulares de derechos sociales (el conjunto de

⁴² El trabajo retoma resultados de la investigación realizada en la provincia de San Juan en el marco de la Tesis Doctoral *Las Condicionalidades de las Políticas Sociales desde una Perspectiva Relacional de análisis: sentidos y tensiones de la Asignación Universal por Hijo en la provincia de San Juan*, Laura Garcés, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2015.

⁴³ El concepto de “modernidad organizada” es tomado por Merklen de Peter Wagner y se refiere al proceso, que comienza en el siglo XIX y se consolida en el XX, de inscripción del conjunto de los ciudadanos en sistemas de regulación colectiva a partir de los cuales los individuos adquieren las condiciones necesarias para una participación plena en la vida social. Denominada también “sociedad salarial” por Castel, se caracteriza por la preponderancia de lo colectivo vinculado a la extensión de la organización colectiva del trabajo industrial, desarrollo de sindicatos, convenciones colectivas, jurisdicciones de protección social y desarrollo de servicios públicos que permiten el acceso a bienes colectivos como la educación, la salud, la vivienda o los servicios urbanos. La modernidad organizada no es una sociedad igualitaria, sino que está fuertemente estratificada por las grandes desigualdades impuestas por una estructura altamente diversificada. No obstante todos los trabajadores dependen de la misma legislación laboral o del código del trabajo y del mismo sistema de protección social. (Merklen, 2013: 66-69)

la ciudadanía): derecho a la asistencia, derecho a la salud, derecho a la jubilación, reducción de tiempo de trabajo, eximición de la obligación de trabajar en caso de accidente o enfermedad, etc. Desde esta lógica de protección social, el individuo emerge a partir de su integración en colectivos y gracias a regulaciones sociales de tipo universalistas.

En tanto las “políticas de individuación” apuntan al individuo como tal, tienen la producción del individuo como objeto, [...] requerirán que el individuo sea ‘responsable’ de sí mismo y que se mantenga ‘activo’ en toda circunstancia. ‘Responsabilidad’ y ‘activación’ son los dos únicos elementos de las políticas del individuo [...]. Están destinadas a aquellos que malogran su estrategia social donde la vida en sociedad se concibe aquí según el modelo de un juego de competencia generalizada y de luchas indeterminadas. Falla en su desempeño o en su estrategia todo individuo que se encuentre en una situación de dependencia, esto es, cualquiera necesitado de ayuda [...]. (Merklen, 2013: 74-75).

Para Merklen, estas políticas no sólo se remiten a las políticas sociales sino que se trata de una profunda reorientación de la forma de relación entre el Estado y la sociedad, a iniciativas implementadas en varios campos de la vida social: desde dispositivos de larga data como las ayudas para conseguir trabajo; a nivel de organizaciones y empresas como las iniciativas de contratación y subcontratación y a nivel institucional se desarrollan en el marco de lo que Dubet denomina “programa institucional”, al que nos referimos en el apartado anterior. El objetivo de las instituciones ya no sería más la socialización o la integración de las personas a la vida social, sino más bien una “intervención sobre el otro” con el propósito de transformar a cada sujeto en un individuo en acuerdo con los valores de la autonomía, la responsabilidad, la activación y el seguro de sí mismo ante los riesgos

Como marco de análisis de este tipo de políticas, el autor destaca la doble función de la regulación social: el control y la protección. En este sentido plantea que:

Es cierto que el individuo emerge como consecuencia de la relajación de ciertas obligaciones y reglas, pero también es el resultado de la institucionalización de otra serie de reglas que regulan ciertas áreas de la vida social [...] De este modo, la regulación de las relaciones laborales (a partir de la institucionalización de los límites de edad o del límite del tiempo de trabajo, por ejemplo) hizo del trabajo un soporte de individuación, dejando de ser una mera forma de explotación.

Luego afirma que:

[...] 'habilitación e imposición' son propiedades intrínsecas de cualquier forma de regulación social que confieren a toda norma un carácter ambivalente. De lo que se trata en el fondo es de saber sobre quién pesa la obligación, a quién beneficia la habilitación, qué área de la vida social se favorece y cuál resulta limitada...[...] (2013:70-71).

Esta definición retoma la realizada por Durkheim respecto al carácter ambivalente de la imposición social, en tanto actúa a la vez como limitación y posibilidad.

Desde el punto de vista normativo, la AUH considerada como una “ampliación del régimen de asignaciones familiares” puede encuadrarse dentro de lo que Merklen llama “políticas de protección social” en tanto se trata de la extensión de un derecho social a un sector de la población que, por su condición laboral, no accedía al mismo.

Sin embargo, al estar destinada a un grupo específico de trabajadores (desocupados e informales) y al tener condicionalidades diferenciadas respecto a los trabajadores formales, bajo esquemas de tipo “educativo” como es el caso de las condicionalidades en salud y educación, podríamos decir que adquiere rasgos de lo que el autor denomina una “política de individuación” o “política del individuo”. De esta forma, las ideas de protección y de control se conjugan en una misma política de manera particular, al menos desde lo normativo, ante lo que nos interrogamos acerca de ¿cómo se da esa “tensión” en la implementación de la Asignación Universal por Hijo desde la mirada de los actores involucrados en su implementación?

La tensión control/disciplinamiento-sostén/protección en la práctica de las condicionalidades de la AUH

Las condicionalidades como control y disciplinamiento

Cuando se refieren a las condicionalidades, los beneficiarios plantean que éstas son necesarias para obligar a algunos padres a que cumplan con sus obligaciones. Es decir, que el control es necesario porque hay padres que no cumplen (no es el caso de los entrevistados que manifiestan que siempre se han ocupado de la salud y educación de sus hijos).

En el caso de los agentes, la valoración de las condicionalidades como posibilidad de control y disciplinamiento de todos los beneficiarios es una idea que aparece reiteradamente en las entrevistas, es más, la AUH es valorada, en la mayor parte de los casos, a partir de las mismas. En otras palabras, lo que “se rescata” de la AUH es el establecimiento de condicionalidades en salud y educación porque obliga a los padres a cumplir con sus obligaciones respecto a los derechos de sus hijos. Incluso, en ocasiones demandan dispositivos de control donde poder denunciar aquellos casos en los que no se cumplen o mecanismos coercitivos para hacer cumplir las condicionalidades.

En las percepciones de los agentes del Estado emerge reiteradamente la posibilidad de “disciplinamiento” a partir del establecimiento de las condicionalidades de la AUH.

El control de la vida íntima familiar de los beneficiarios o la intervención en las decisiones familiares, incluso en ocasiones en forma de intimidación y amenaza, estaría “naturalizado” en estas poblaciones. Ese control, propio del modelo tutelar descrito por Donzelot al que refiere Merklen (2013:63 y 80), se caracteriza por la fuerza moralizadora de las prácticas que confluyen hacia la formación del campo de lo social, en cuyo centro se encuentra la familia; un modelo de control social ejercido sobre el beneficiario para introducir una serie de normas de tipo moralistas, tendientes a controlar distintos aspectos de la familia como la educación o el ahorro.

La lógica del disciplinamiento puede entenderse no sólo a causa de una mirada social respecto a la asistencia; al trabajo considerado digno; a los medios legítimos de obtención de ingresos, etc. Esta lógica también está asociada a una mirada implícita en el mismo diseño de la política social que aparece, por ejemplo, en la retención de parte del beneficio aplicada en la AUH⁴⁴, que se plantea como un incentivo a la acumulación del capital humano a través de la aplicación de una sanción económica anticipada sujeta a ejecutarse según el comportamiento que desempeñen los trabajadores y sus hijos.

En este sentido, no basta con encontrarse bajo una condición social determinada (ser hijo de trabajador), sino que además es necesario desempeñar ciertas conductas. La condicionalidad en este sentido se vuelve una condicionalidad a la conducta del beneficiario, a una forma determinada de comportarse, podríamos decir una lógica meritocrática. Ampliaremos sobre este aspecto más adelante.

Los beneficiarios deben “demostrar” permanentemente su disposición a trabajar, a desarrollar actividades comunitarias o a cumplir con ciertas prácticas relativas a la educación y salud de sus hijos.

Existen argumentos muy críticos, que plantean que esta alternativa de condicionalidades no deja de esconder un cierto prejuicio hacia la población destinataria de los beneficios, ya que de conformidad con esta lógica, los beneficiarios sólo se ocuparían de su salud y educación en tanto condición para recibir la prestación o transferencia de ingresos. Vinculado con esto, estiman que este tipo de condiciones reforzarían los mecanismos de dependencia y de falta de autonomía a los sujetos en las políticas sociales; a la vez que contribuirían a colocar toda la carga de los déficits en los damnificados por la modernización excluyente.

Esta mirada sobre las condicionalidades está vinculada a una significación social de los “beneficiarios de programas sociales” y a una actitud colectiva que la sociedad adopta frente “al pobre”. A partir del control del cumplimiento de los deberes paternos, lo que se espera es un cambio de actitudes y conductas. Esta lógica

⁴⁴ Recordemos que en el pago mensual de la AUH se realiza una retención del 20%, que se paga a fin de año tras la presentación de certificaciones de control médico, vacunación y asistencia escolar.

está presente en los argumentos de la Teoría del Capital Humano: el condicionar la transferencia permitiría obligar a un cambio de conducta que pudiera actuar a favor de la adquisición de nuevas disposiciones hacia la inversión en capital humano al interior de los hogares. El impacto de este tipo de programas se mide en relación a los cambios de conducta de los beneficiarios.

En este caso la política social de transferencia de ingresos ocupa un lugar central en la regulación social. Regulación social que, en los términos de Paugam (inspirado en Simmel), está vinculada a la definición misma de pobreza, la que se aleja de un enfoque sustancialista de los pobres e induce a pensar en la pobreza en función del lugar en la estructura social como instrumento de regulación de la sociedad en su conjunto, es decir, considerada como un todo, especialmente mediante las instituciones de asistencia. En otras palabras, ese estatus es asignado por la asistencia, la que tiene una función de regulación del sistema social. (Paugam, 2007: 96 y 221)

Dadas ciertas características de la AHU, como tener condicionalidades diferenciadas respecto a los trabajadores formales, bajo esquemas de tipo “educativo”, la misma presenta rasgos de lo que Merklen denomina una “política de individuación” o “política del individuo”. Para el autor, la individuación se convierte frecuentemente en la implementación de nuevas formas de control social fundamentalmente a través de dos principios: “responsabilización” y “reactivación”, términos que encontramos presentes en la formulación de objetivos de numerosas políticas sociales y que básicamente se refieren a la obligación del individuo de mejorar su desempeño.

Si bien los dispositivos de control en torno a la AUH, pueden encuadrarse dentro de estos objetivos, resulta interesante que, como ya refiriéramos respecto de los casos entrevistados, efectivamente no se modifican prácticas de los sujetos. Si bien se intenta socializar a los beneficiarios desde esa lógica, los beneficiarios no refieren a la modificación de sus conductas, sólo en algunos casos a los que no individualizan.

Por otro lado, el control del cumplimiento de las condicionalidades de la AUH está mediado por la intervención de agentes estatales de estas áreas. Los agentes del Estado (profesionales, maestros, enfermeros) tienen a su cargo la certificación del cumplimiento. A

su vez, el “control del cumplimiento” de las condicionalidades no está en manos de estos mismos agentes sino de agentes estatales del área de seguridad social (ANSES).

Si bien el control que se ejerce sobre esta población a partir de las condicionalidades es valorado positivamente por los agentes, al mismo tiempo en algunos casos genera tensiones: viven como tensionante la responsabilidad de tener que certificar ese cumplimiento cuando de eso depende la subsistencia de la familia beneficiaria, desde su percepción la subsistencia de la familia beneficiaria “depende” de la certificación que ellos realicen.

Hay una tensión entre el control de la asistencia que deben realizar y la posibilidad de que pierdan el beneficio, por lo que se implementan estrategias para persuadir o “intimar” a su cumplimiento sin perjudicar a la familia con la pérdida del beneficio⁴⁵. La contracara del control (al que perciben como positivo) es la responsabilidad que sienten por dejar sin esos ingresos a las familias. El Estado, a través del mecanismo establecido para la condicionalidad, coloca a los agentes en esa tensión.

“El control que no controla”

En el caso de las condicionalidades de la AUH analizadas **lo que se controla** son las prácticas de salud y educación de las familias beneficiarias, concretamente el cumplimiento de la asistencia escolar y la vacunación y controles de salud de sus hijos. Los medios utilizados para efectivizar ese control son las certificaciones presentadas ante la ANSES, certificaciones otorgadas por los agentes educativos o de salud.

Ya vimos que las **justificaciones** que se dan para ejercer este control sobre las prácticas por parte de los agentes del Estado están referidas a la necesidad de exigir a los padres el cumplimiento de

⁴⁵ En el caso de la provincia de San Juan, según lo informado por el titular del ANSES de la provincia, si durante todo el año no presentan las certificaciones, al año siguiente se les da de baja. Cuando las presentan, entonces se restablece el pago de la AUH. En otros casos si esto no ocurre, pierden definitivamente el beneficio, aunque no se tiene registro de la cantidad de bajas efectivamente realizadas.

sus obligaciones paternas y a la adquisición de hábitos considerados positivos o a la modificación de conductas en torno a la crianza de sus hijos, como formas de disciplinamiento. El reclamo de control sobre los beneficiarios se relaciona, además, con la administración del ingreso de la AUH; es decir, sobre el destino del dinero y la priorización de necesidades a satisfacer.

Por su parte, todos los beneficiarios entrevistados también justifican el control en la necesidad de cumplimiento de las obligaciones paternas porque en muchos casos no se cumplirían, sin referenciar casos concretos al respecto.

Ahora bien, a partir del análisis de las valoraciones que hacen los agentes del estado y los beneficiarios en torno a las condicionalidades de la AUH nos preguntamos cuál sería **el sentido de las mismas**, en otras palabras, cuál sería el sentido del control si:

- ◆ los agentes y beneficiarios admiten que los cambios en estas áreas se deben fundamentalmente a la mejora en los niveles de ingresos familiares a partir de la AUH;
- ◆ la mayor parte de los agentes y todos los beneficiarios entrevistados reconocen que la asistencia escolar y el cuidado de la salud eran prácticas instaladas antes de la AUH, admitiendo estos últimos que cumplen con esas obligaciones en relación a la salud y educación de sus hijos desde siempre y más allá de la AUH;
- ◆ si en el nivel secundario la mayoría de los agentes entrevistados afirman que las condicionalidad en educación no mejora en sí misma la asistencia escolar ni el rendimiento;
- ◆ si bien el pago de la AUH se suspende cuando no cumplen con las condicionalidades⁴⁶, podríamos decir que no controla en el sentido de modificar conductas sociales. Opera sólo sobre algunas situaciones excepcionales ya que, como dijimos, los beneficiarios admiten que se trataba de prácticas habituales (respecto a la salud y a la educación de sus hijos) previas a la implementación de la AUH.

⁴⁶ Según lo informado por el titular de ANSES de San Juan, se restablece inmediatamente se presentan las certificaciones correspondientes.

Entonces, ¿a quiénes sirve este control?, ¿a quiénes obstaculiza?, ¿qué funcionalidad está cumpliendo?

Creemos que las posibles respuestas no pasan por la AUH en sí misma, ni pueden explicarse sólo por las justificaciones y objetivos de las condicionalidades sino que estas respuestas son más complejas y están vinculadas a una mirada histórica en torno a la pobreza y a la asistencia, al vínculo asistencial construido históricamente entre quienes necesitan “socorro” (en términos de Simmel) y la sociedad, representada en este caso por los agentes del Estado que intervienen en las prestaciones.

Los beneficiarios de la AUH han sido incluidos dentro de ciertas categorías (desempleados, trabajadores informales) para los que se definen formas específicas de intervención más allá de lo que hagan efectivamente en sus vidas cotidianas; es decir, el estar incluidos en esas categorías “justifica” una intervención de ese tipo. Como planteáramos en el capítulo I, al considerar a las condicionalidades de la AUH como formas sociales instituidas para accionar ante las conductas de quienes se encuentran en “situaciones laborales desfavorables” y, en tanto formas sociales definen a estas situaciones como problemas sociales como a los sujetos que se encuentran en esas condiciones.

En el marco de ese vínculo, se esperan determinados comportamientos y actitudes de los beneficiarios, que por lo que vimos, van más allá del cumplimiento de las prácticas de salud y educación. Por su parte, ellos responden a esas expectativas, por ejemplo cumpliendo sin cuestionamientos las condicionalidades “diferenciadas”.

Desde una perspectiva relacional de la asistencia, dos posibles respuestas sobre el sentido del control serían: la presencia de una lógica meritocrática en torno a la misma y una idea de moralización como supuesto de la promoción social. En el caso de esta última, el objetivo sería, entre otros, la “adquisición de valores y de actitudes” o el “cambio de conductas” como un componente “correctivo” de este tipo de intervención

En principio, podríamos decir que dichas respuestas están centradas fundamentalmente en las significaciones de los agentes del Estado –quienes “dan” asistencia en términos de Simmel-; sin embargo, como mencionáramos anteriormente, los beneficiarios

ven esto como una expectativa colectiva que resignifican en términos de reconocimiento. Como toda pauta o regulación constriñe y a la vez habilita (en términos de Merklen), por ejemplo a la demanda en los efectores desde el lugar del reconocimiento de derechos.

Ampliaremos sobre estas respuestas sobre el sentido del control en los apartados siguientes.

La lógica “meritocrática” en torno a la asistencia

La obligación de “dar algo a cambio” del beneficio recibido, en este caso la AUH, es una idea que aparece en todas las entrevistas de los agentes del Estado y en gran parte de las de los beneficiarios. Por lo que, el cumplimiento de las condicionalidades en salud y educación significarían una forma de reciprocidad frente a la ayuda recibida, aunque los sentidos que le asignan los dos grupos tienen matices diferentes.

Por un lado, los beneficiarios consideran de manera positiva el establecimiento de condicionalidades porque valoran a la educación y a la salud como aspectos importantes para sus hijos, pero también está presente la idea de que es legítimo que quien otorga el beneficio (en este caso el Estado) les pida “algo a cambio”: llevar a sus hijos a la escuela y realizarles los controles sanitarios correspondientes. Aunque, como ya vimos, estas sean prácticas instaladas previamente a la AUH, son consideradas en este caso como formas de devolución por el beneficio recibido.

Para los beneficiarios el “dar algo a cambio” significa que el beneficio es “ganado” (homologación salario-sueldo), que “no viene de arriba” y, de alguna forma, la posibilidad de demostrar sus capacidades. Esta forma de reciprocidad evitaría que, entre el que recibe y el que da, se produzca una dependencia unilateral o sean colocados en condición de preceptores unilaterales, posibilitándoles, en una sociedad instrumentalmente orientada, algún tipo de reconocimiento social dado por el merecimiento del beneficio. En otras palabras, un intercambio o transacción de este tipo supone cumplir con el compromiso de la reciprocidad social a la vez que se

demuestra que se “merece” el beneficio. La noción de reciprocidad social en este contexto equivale a un proceso de intercambio en el que emerge la idea de merecimiento del beneficio, un “devolver” al Estado lo que él provee para poder considerar el otorgamiento del beneficio como “legítimo” y “justo”.

En los relatos de los beneficiarios aparece esta idea meritocrática y, por los términos de sus expresiones, equipararían la AUH con otros programas sociales en relación a la contraprestación requerida.

En el caso de los agentes del Estado también está presente una mirada meritocrática en torno a las condicionalidades y, al profundizar en los supuestos que subyacen a estas percepciones, aparece como una idea central el valor que se le asigna al trabajo mercantil como mecanismo de integración social y como mecanismo legítimo de obtención de ingresos para la reproducción social, relacionado con “la ética del trabajo”: sólo los bienes logrados con el fruto del esfuerzo y sacrificio puesto en el trabajo, son aquellos legítimamente obtenidos.

Nuevamente aparece aquí la idea de que la asistencia sólo se justifica si es una medida transitoria y excepcional porque de lo contrario fomenta la vagancia. Como planteáramos en el capítulo anterior, una de las ideas que aparece con más frecuencia en las percepciones de los agentes y que “atraviesa” sus interpretaciones o significaciones en torno a la AUH y sus condicionalidades, es el valor asignado al trabajo asalariado mercantil como fuente legítima de obtención de ingresos para la satisfacción de las necesidades y la cultura del trabajo como un valor que es necesario recuperar.

Estas percepciones de los agentes también pueden comprenderse dentro de las definiciones que realiza el mismo Estado: a través de sus políticas (supuestos, definiciones, objetivos) “refuerza”, “legítima” o introduce ciertas miradas acerca de la pobreza, el trabajo, etc. En este caso, la AUH, desde su definición normativa, es una política social vinculada al empleo al encuadrarse dentro del régimen de asignaciones familiares pero, al mismo tiempo, tiene componentes asistenciales en tanto se trata de una prestación que se encuentra dirigida a operar por fuera de los accesos vinculados al trabajo de ciertos grupos de la población previamente categorizados. Por lo que, dado el valor del trabajo en nuestra cultura, como fuente principal de ingresos y de integración social, con una perspectiva

meritocrática para considerar los beneficios sociales (contribución previa), vinculado esto a la historia de la política social argentina estructurada alrededor del seguro social, se generan opiniones desfavorables respecto a una política de este tipo, en tanto beneficia a los hijos de trabajadores informales y desocupados que no aportaron o no aportan al sistema contributivo.⁴⁷ Por lo tanto, los beneficiarios deben “demostrar” permanentemente su disposición a trabajar, a desarrollar actividades comunitarias o a cumplir con ciertas prácticas relativas a la educación y salud de sus hijos y el acceso al derecho queda sujeto a esta demostración: “tiene derecho” aquel que se “compromete a cambiar”. Esta mirada remite a una dimensión moral basada en el sentido del deber y la ética del trabajo.

En este sentido, al describir las políticas de individuación, Merklen afirma:

[...] hoy el control social consiste en supervisar el permanente esfuerzo que el individuo debe realizar para mantenerse activo. Lo que más teme toda política del individuo es la vagancia. Es por ello que combate en primer lugar a aquel que quiere vivir a costa de los demás, de la asistencia o de la protección social. Se legitima hoy controlar al beneficiario en la medida en que éste recibe un subsidio del erario público –ya no se piensa que el beneficiario está recibiendo lo que recibe por derecho sino que se lo está ayudando-. Es así como el control social es ejercido bajo la forma de una exigencia de contrapartida, la cual corresponde a la deuda que se supone que el beneficiario de la ayuda tiene con la sociedad que lo asiste. Resulta comprensible que la comunidad socorra al “perdedor”, siempre que éste no se instale en la posición de asistido y quiera convertir la ayuda en un derecho (2013: 85).

⁴⁷ El debate que puede abrirse aquí está referido a las nociones de trabajo y de empleo y sus significados sociales. Como plantea Gorz (1997; 2003) habría que diferenciar las nociones de “empleo” de “trabajo”, donde *empleo* aludiría al trabajo mercantil (donde se vende la fuerza de trabajo) y *trabajo* tendría una acepción más amplia, incluyendo no sólo las actividades productivas, sino también reproductivas o actividades socialmente útiles tales como el trabajo doméstico, el trabajo comunitario, cuidado de niños y ancianos, capacitación, actividades culturales y recreativas, que se realizan fuera del mercado laboral o empleo, pero igualmente necesarias para la reproducción social.

A modo de síntesis, sobre la idea meritocrática presente en las percepciones de los actores, podemos decir que el argumento sería otorgar transferencias a personas pobres que manifiestan esfuerzos suficientes para salir de su situación de pobreza.

Aparece así la distinción entre los pobres merecedores de la asistencia y aquellos que no lo son. El mérito pasa por la manifestación del interés en salir con el esfuerzo propio de la condición de pobreza, en contraste con aquellas personas que sólo pretenden recibir la ayuda sin contraponer ningún esfuerzo de su parte. Esta percepción se refuerza con una idea afianzada en los 90, relacionada con la responsabilidad individual de las personas pobres sobre su situación de pobreza y las posibilidades de superarla. La condicionalidad vendría a hacer efectiva la corresponsabilidad de los pobres en la superación de la pobreza, mediante el establecimiento de un contrato mutuo entre la persona beneficiaria y el Estado (en representación de la sociedad). La corresponsabilidad sería entonces bidireccional. Por un lado, los pobres serían responsables de esforzarse en cumplir las condicionalidades que les permitirán salir de su situación. Por el otro, el Estado debe asumir la responsabilidad de garantizar las condiciones para que lo primero suceda. (Rodríguez Henríquez, Corina, 2011:12).

Este planteo está vinculado a la noción de “corresponsabilidad”, como concepto al que refieren los organismos multilaterales para fundamentar los programas de transferencias condicionados bajo la lógica de una nueva forma de contrato social entre el Estado y los beneficiarios de los mismos.

También Merklen (2013), afirma que en el ámbito de las políticas sociales el Estado requiere cada vez más que las personas sean responsables de sus propias trayectorias biográficas, sin considerar a veces que la exposición al riesgo es desigual, como desiguales son los recursos de los que dispone cada cual para protegerse de él.

En el marco más general de un vínculo asistencial construido históricamente, la relación entre individuos e instituciones que se da durante el cumplimiento de las condicionalidades de la AUH, puede considerarse como un intercambio entendido en los términos

de Simmel como una acción recíproca presente en la mayoría de las relaciones humanas, aunque a primera vista sólo supongan una influencia unilateral (2002: 113). Este intercambio puede ser material o simbólico y, en el caso de la condicionalidad, entendemos que lo que se intercambia no es sólo la realización de una determinada conducta frente al beneficio (monetario) recibido desde la AUH sino que además se intercambian contenidos simbólicos como valores, expectativas, percepciones. A su vez, a diferencia de los análisis normativos sobre la condicionalidad, creemos importante considerarla no tanto como una relación de influencia unilateral: por ejemplo desde el Estado hacia los beneficiarios, sino a partir de las (re)definiciones y resignificaciones que hacen los beneficiarios en la práctica de la condicionalidad.

La mirada “moralizante” de la asistencia: las condicionalidades como “promoción social”

Desde la perspectiva de los agentes del Estado, la condicionalidad funciona como una pauta, como norma o modelo que sirve de guía para que los beneficiarios se ocupen de la salud y educación de sus hijos. Como ya mencionamos, para ellos el aspecto positivo de las condicionalidades, su “beneficio”, es el control del cumplimiento de las obligaciones paternas en relación a los derechos de los hijos y no la garantía por parte del Estado de estos derechos.

Como planteáramos en el apartado anterior, en relación a la idea meritocrática en torno a la asistencia, en la práctica de la condicionalidad entendida como forma institucional a partir de la cual es posible comprender y analizar el vínculo asistencial, se da un proceso de intercambio y reciprocidad. Se pone en acto un intercambio entre quienes otorgan un beneficio social y quienes deben otorgar algo a cambio: una determinada acción que se supone implica un “cambio de conducta” ya que en general se parte del supuesto de que en los sectores sociales en situación de pobreza, esas conductas esperadas no son habituales. En este sentido, nos preguntamos si el establecimiento de condicionalidades como

modos de “cambiar la conducta” de ciertos sectores sociales puede ser considerado dentro del concepto de **promoción social**, como intervenciones sobre la pobreza como problema social y por ende sobre los pobres como población con características negativas a ser “corregidas”.

La “promoción social” como objetivo de las políticas sociales para determinados sectores sociales se define:

[...] a partir de la necesidad de modificar pautas sociales, de transmitir conocimientos de autocuidado o de valores sociales o prácticas grupales y se ha focalizado sobre las poblaciones pobres, a las que se ha sometido a su participación cautiva, muchas veces asociada a la obtención de los recursos asistenciales. Esta situación sólo resiste análisis si se la identifica dentro de la idea de sujeto no desarrollado y de la idea de salida de la pobreza a través de la potenciación de estos sectores. (Arias, 2012: 192).

En las percepciones de los agentes aparece la idea de un adiestramiento sistemático como inculcación de valores y actitudes respecto al sentido del trabajo, del sacrificio y de la responsabilidad como parte del proceso educativo: la educación como adoctrinamiento/disciplinamiento no sólo respecto de los niños y adolescentes sino también respecto de los padres.

Si bien las condicionalidades de la AUH están referidas al acceso a derechos sociales como la salud y educación, desde las percepciones de los agentes del Estado, aparecen resaltados como obligaciones de los padres que implicarían cambios de conductas. En este sentido, aunque no se trate de las acciones promocionales tradicionales como capacitación, organización y participación social, entran en la lógica de la “promoción social” entendida, en palabras de Ana Arias, como “conjunto de procedimientos que identifican en la necesidad de modificar características de los sujetos la posibilidad de la mejora. No se propone como una intervención reparadora sino como una intervención transformadora” (Arias, 2012: 63).

Como ya dijimos, en el caso de la AUH se combinan componentes asistenciales y de promoción que podrían enmarcarse dentro de lo que Arias describe como Modelo de Asistencia y Promoción:

Una forma institucional de tratamiento de la pobreza que presupone que los sujetos debían mutar sus características, conductas, cuestiones culturales, capacidades o hábitos como parte del tratamiento de la pobreza. Esa mutación necesaria será identificada con la idea de “promoción social”. Los objetivos (integración, liberación, capitalización, autonomización, etc.) fueron variando, y sin embargo, mantuvieron el eje común sobre la necesidad de modificar / transformar a los sujetos pobres como parte de las acciones de “salida de la pobreza”. (Arias, 2012: 186)

La autora plantea la hipótesis de que es en el desarrollismo donde se da la incorporación de lo promocional atado a lo asistencial y de que esta idea cobrará una importancia enorme a partir de allí: conjuntamente con el recurso asistencial tiene que haber alguna medida pedagógica o normalizadora como parte de la política.

La idea de modificar o transformar a los sujetos está presente en la mayor parte de las entrevistas de los agentes del Estado. Se reconoce el deterioro de roles/funciones paternos, lo que tiene como consecuencia que, por ejemplo, se “premién” acciones de cuidado que son obligaciones inherentes a esta función; por lo que el objetivo de la política pública debería ser la promoción social entendida como el logro de cambios de conducta en los beneficiarios. La obligatoriedad de las condicionalidades en salud y educación de la AUH opera en ese sentido, como control que “obliga” a los beneficiarios a “cumplir” con un derecho de sus hijos, ya que se entiende el incumplimiento de los deberes paternos como propios de ciertos sectores sociales (beneficiarios de planes).

El Estado incorpora a la asistencia el componente “correctivo” en términos de la “promoción social”, por ejemplo, estableciendo condicionalidades que implican cambios de conducta de los destinatarios de las políticas. En el caso de la AUH, ese componente “correctivo” es aún más evidente en la retención del 20% del ingreso de la AUH que se realiza todos los meses hasta la comprobación del cumplimiento de las condicionalidades a finales de cada año o la pérdida del beneficio en su totalidad ante el incumplimiento de las mismas. Este aspecto punitivo de la AUH remite a un componente “moralizante” de la política.

Ahora bien, nos preguntamos si esta mirada crítica en torno a la promoción social atada a la asistencia significa descartar las intervenciones sociales destinadas a promover prácticas asociadas al cuidado de la salud o al desarrollo de capacidades educativas. Una respuesta obvia sería que no, en todo caso lo que se descarta es que focalice en las “características a ser corregidas”, en “la falta de valores y de conductas adecuadas”, en la “falta de capacidades” de los sectores sociales definidos como pobres o que se restrinja el acceso a los beneficios otorgados por las políticas sociales.

Por otro lado, qué ocurre cuando, como en el caso de la AUH y de la mayoría de las políticas de transferencias de ingresos implementadas en América Latina, se promueven conductas asociadas al ejercicio de derechos. En este sentido, coincidimos con Arias cuando afirma que:

En América Latina en esta etapa las disputas por el reconocimiento de ciertos derechos incluyen la asistencia [...] y el reconocimiento de la asistencia como derecho implica la separación de lo asistencial de lo promocional en tanto el reconocimiento del derecho erosionado por la situación de pobreza no puede ir acompañado de la búsqueda de transformación del sujeto de derecho ni que la efectivización de aquel dependa de la realización de ésta. Si los programas asistenciales se fundamentan en una lógica de derechos no deberían proponerse modificar a los sujetos bajo programa, salvo que algún argumento justificara que esta población tiene características diferenciales, además de la situación de ingresos o de carencias en accesos materiales, para ser destinatarios de acciones de modificación de sus conducta. (2012:191-192)

Por ejemplo, como vimos, los discursos sobre el establecimiento de condicionalidades diferenciadas están argumentados bajo el supuesto de que como “son pobres, desocupados o informales” la sociedad en general (representada por la acción del Estado) puede intervenir de determinada manera: “intentando corregir esta manera de ser”, en palabras de Simmel (1986:520). El componente “correctivo”, de “adquisición de valores y de actitudes” o de “cambio

de conductas” es parte de la intervención social que se realiza sobre el pobre, es esa intervención la que define su estatus social, no sus carencias materiales.

Finalmente, en relación a este punto se nos plantean algunos interrogantes como por ejemplo ¿Cuál es el fin último del establecimiento de condicionalidades como modos de “cambiar la conducta” de ciertos sectores sociales? ¿Cuál es el interés social del “cambio de conducta” de los beneficiarios? Si consideramos el planteo de Simmel respecto a los fundamentos de la asistencia, ¿podríamos decir que es el sostenimiento del “statu quo” porque el punto de partida no lo constituye el derecho del que recibe sino el deber del que da y el sentido que éste le otorga a la asistencia: la prosperidad del todo social?

Las condicionalidades como protección

Cuando nos detenemos en el significado que tienen las condicionalidades para los beneficiarios de la AUH, surgen algunos interrogantes en relación a cómo viven ese “control”: ¿es posible pensar que lo viven como formas de protección social?, ¿como formas institucionales que favorecen el lazo social?, ¿como formas de integración social?

Si bien ellos no utilizan en sus manifestaciones estos términos de manera directa, sí refieren a la salud y a la educación como valores o valoradas socialmente, como vimos en numerosos extractos de entrevistas, especialmente en el apartado 6.3. sobre la valoración que hacen de las condicionalidades.

Para los beneficiarios de la AUH, lo que se les pide a cambio son cosas valoradas socialmente (y por ellos en particular): educación, salud, por lo que es posible que signifiquen y “vivan” las condicionalidades como una forma de integración social, como una forma de pertenencia al todo social. Se trata de derechos reconocidos para el conjunto de la ciudadanía y refieren a lo que Paugam denomina “vínculo de ciudadanía”, asociado al sentido de pertenencia a una nación que reconoce para sus miembros derechos y deberes. Para

el autor, en las sociedades democráticas, los ciudadanos son iguales en derecho, lo que no implica que las desigualdades económicas y sociales desaparezcan, sino que se realicen esfuerzos en la nación para que todos los ciudadanos sean tratados de manera equivalente y formen juntos un cuerpo con identidad y valores comunes. Este proceso de extensión de los derechos fundamentales individuales corresponde a la consagración del principio universal de igualdad y del rol concedido al individuo ciudadano, que se supone que pertenece “de pleno derecho” a la comunidad política, más allá de su estatus social específico (2012: 9-10).

Por otro lado, también en relación a su rol de ciudadano, es posible pensar que estén de acuerdo con las condicionalidades porque consideran el ejercicio de la ciudadanía vinculado no sólo a los derechos sino también a las obligaciones y de esa forma lo viven como una forma de integración social, ya que son obligaciones de todos los padres respecto a derechos de carácter universal.

Al mismo tiempo, los beneficiarios no reclaman un trato igualitario en relación a las condicionalidades diferenciadas respecto de los trabajadores asalariados que reciben asignaciones familiares. Podríamos preguntarnos entonces si los beneficiarios aceptan el trato desigual respecto a las condicionalidades impuestas porque lo viven como una “protección extra”, significan para ellos mayor presencia del Estado a través de instituciones como salud y educación regidas por el principio de igualdad, vinculadas a derechos sociales universales. Como posible respuesta podríamos plantear, siguiendo a Dubet, que “las clases populares están ligadas a las instituciones, no porque éstas creen igualdad sino porque protegen y dan seguridad. Engendran formas de desigualdad percibidas como más o menos justas a causa de la fuerza de los valores y de las normas que las fundan” (2006: 432).

¿Esta valoración de las condicionalidades como sostén, como integración, explicaría en parte porqué los beneficiarios de la AUH no cuestionan el “trato diferenciado”? Incluso, también sería probable que por esa valoración “denuncien” a padres/madres que no cumplen con las condicionalidades?

Por otro lado, aunque desde la definición de la AUH presente en la normativa y desde la percepción de los agentes del Estado podemos referir a “una política del individuo”, cuando analizamos las

percepciones de los beneficiarios, en las que asocian la AUH a la lógica de los programas sociales, planteamos como hipótesis si para ellos esos programas no significan un tipo de “lazo social institucional” que ha venido funcionando desde hace décadas y que, de cierta manera los “integra” o los “incluye”. Esto no significa desconocer el debilitamiento de los lazos sociales institucionales propio de la modernización excluyente, sino que, desde su percepción, de lo que han conocido y experimentado como protección del Estado, la AUH representaría un cambio significativo. El Estado, a través de esta política, les posibilita el acceso a determinados bienes a los que de otra forma no pueden acceder o les facilita la efectivización de derechos como la salud y la educación.

En síntesis, podemos decir entonces que la condicionalidad, como forma de regulación social, no puede leerse o interpretarse desde un solo punto de vista: como disciplinamiento o como control porque implica, en términos de Merklen, una forma de regulación que tiene la propiedad de imposición pero al mismo tiempo de habilitación, de limitación y de posibilidad.

Este punto nos parece relevante si problematizamos las respuestas dicotómicas en torno a las condicionalidades de las políticas sociales. Estas respuestas (a favor o en contra) describen a la condicionalidad o bien como un mecanismo de control social que contradice la idea de derecho o bien como un mecanismo que vehicularía el acceso a estos otros derechos, y por ende, sería una forma más de integración social. Sin embargo, como vimos, en la práctica de la condicionalidad de la AUH se ponen en acto una serie de tensiones que a su vez abren una serie de interrogantes en relación, por ejemplo, a cómo procesan los actores estos mecanismos de regulación social que son las condicionalidades: como formas de control o como mecanismos de protección, o ambas formas.

Bibliografía

- Arias, A. J. (2012). *Pobreza y Modelos de Intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Buenos Aires: Espacio.
- Dubet, F. (2006). *El declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad*. Barcelona: Gedisa.
- Gorz, A. (1997). *Metamorfosis del trabajo. Búsqueda del sentido*. España: Sistema.
- Merklen, D. (2013). “Las dinámicas contemporáneas de la individuación”. En Castel, R., Kessler, G., Murard, N. y Merklen, D. *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*. Buenos Aires: Paidós.
- Paugam, S. (2007): *Las formas elementales de la pobreza*. Alianza Editorial. Madrid.
- (2012). “Protección y reconocimiento. Por una sociología de los vínculos sociales”. *Papeles del CEIC # 82*, septiembre. Centro del Estudios sobre la Identidad Colectiva, Departamento de Sociología 2 - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad del País Vasco, España.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011): *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?* CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo 109.
- Simmel, G. (1986). “El Pobre”. En *Sociología, estudios sobre las formas de socialización*. Madrid: Alianza.
- Simmel, G. (2002): *Sobre la Individualidad y las formas sociales. Escritos Escogidos*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Transformaciones institucionales y Trabajo Social

Apuntes para revisar la lectura de lo Institucional

Ana Arias
Universidad de Buenos Aires

La principal hipótesis que guiará este artículo es la siguiente:

Uno de los grandes dilemas de nuestra etapa es superar la fragmentación y la inestabilidad de la lógica de intervención por proyectos y programas. Para esto, es necesario consolidar instituciones en el marco de lo público y para tales propósitos desarrollaremos una serie de reflexiones filosóficas, teóricas e instrumentales.

Tomaremos algunos autores, que nos permitirán avanzar en la explicación de nuestra hipótesis, de la siguiente manera: recuperaremos algunos conceptos de Enrique Dusell para abordar el tema institucional desde una perspectiva sobre el poder como voluntad de vida; abordaremos, desde Boaventura de Souza Santos, desde Estela Grassi y desde Fernando Filgueiras, a lo institucional desde una perspectiva teórica para concluir con algunos temas, a modo de propuestas, que propongan en la agenda del Trabajo Social, revisar nuestra mirada de lo institucional desde una perspectiva nacional y latinoamericana.

Las instituciones como espacio de consolidación de poder popular

Uno de los aportes de De Souza Santos, para pensar el tema del Estado en América Latina, plantea que en etapas de resistencia el estado se considera parte del problema, mientras que en momentos de avance o de ofensiva, el estado se considera parte de

la solución (de Souza Santos: 2010). Esta idea sirve para comenzar este apartado ya que ha sido muy relevante en la construcción de nuestra disciplina, la denuncia de las instituciones como parte de lo que consideramos necesario cambiar, como mecanismos de reproducción de injusticias. Sin embargo, sabemos bastante menos de los fundamentos para reconstruir o construir instituciones en momentos de avances populares. Adhiriendo a tal idea es necesario pensar las bases filosóficas desde las cuales proponer construir o consolidar instituciones.

Dusell aborda el tema de las instituciones desde una perspectiva que resulta novedosa, en tanto las define como un lugar necesario en el avance de los sectores populares. A diferencia de la lectura que el autor denomina eurocéntrica, en la cual el poder es identificado como dominación, propone una forma de comprensión del poder en términos positivos:

La voluntad de vida es la tendencia originaria de todos los seres humanos (...) en la modernidad eurocéntrica, desde la invasión y la posterior conquista de América en 1492, el pensamiento político ha definido por lo general el poder como dominación (...). Por el contrario, los movimientos sociales actuales necesitan tener desde el comienzo una noción positiva de poder político (sabiendo que frecuentemente se fetichiza, se corrompe, se desnaturaliza como dominación). La “voluntad-de-vivir” es la esencia positiva, el contenido como fuerza, como potencia que puede mover, arrastrar, impulsar. En su fundamento la voluntad nos empuja a evitar la muerte, a postergarla, a permanecer en la vida humana (Dusell: 2012,30).

Las instituciones son para el autor “condiciones condicionadas condicionantes” (Dusell: 2012, 73), necesarias como espacio de construcción de las opciones populares. Aunque advierte que en su ejercicio la posibilidad de fetichización, en tanto olvido de la naturaleza delegada del poder y la idea de que el poder proviene de las instituciones o de las personas y la consecuente consolidación de las instituciones como sólo opresión.

(...) Sin embargo, por su naturaleza y en los momentos primeros de su creación, las instituciones por lo general responden a algunas reivindicaciones populares. Bien pronto, aunque pueden ser siglos, las instituciones dan prueba de cansancio, de un proceso entrópico, de desgaste y, por otra parte, de la fetichización inevitable que la burocracia produce al usufructuar la institución (la potestas) para la sobrevivencia de la burocracia auto-referente (...) En este caso, la alienación como mera objetivación se convierte en negación del ejercicio delegado del poder, es decir, en ejercicio fetichizado de dicho poder. (Dusell: 2012, 43)

Sin la posibilidad de instituciones, el poder popular, la voluntad de vida es sólo latente, requiere como condición de posibilidad el convertirse en instituciones, que siempre serán precarias, que siempre serán imperfectas pero sin las cuales no habrá posibilidad de avance.

De manera magistral Dusell también planteará que el motor para las transformaciones institucionales, desde los pueblos, es la valorización del que se encuentra siempre en las condiciones de mayor precariedad.

La mera reproducción de la vida del pobre exige tales cambios que, al mismo tiempo, produce el desarrollo civilizador de todo el sistema. Afirmación de vida de la víctima es crecimiento histórico de la vida toda de la comunidad. Es a través de la solución de la insatisfacción de los oprimidos, los últimos, que los sistemas históricos han progresado. La política, en sus sentido más noble, obediencial, es una responsabilidad por la vida en primer lugar de los más pobres. Esta exigencia normativa fundamental constituye el momento creativo de la política como liberación. (Dusell: 2012, 128)

Instituciones y Estado como nuevas demandas

Los procesos de avance popular en América Latina y en la Argentina han apostado por Estados intervencionistas. El lugar del estado, entonces, ha sido valorado en tanto lugar de concreción de política.

Coincidimos en que un estado más intervencionista o un estado de mayores dimensiones no necesariamente implica avances populares, como ejemplo clásico de esto pueden citarse los estados durante los gobiernos dictatoriales, pero lo que no puede negarse es que la necesidad de una apuesta a la institucionalidad pública estatal (no siempre tradicional) suele ser uno de los distintivos de los proyectos populares en tanto ámbito de resolución de los problemas como el lograr mayor distribución de la riqueza.

La identificación del estado como un lugar central en tanto direccionador de procesos de ingeniería social requiere “refundar” este estado, no sólo en términos de su institucionalidad sino de la alianza que lo sostiene.

La preocupación por esta búsqueda de refundación del Estado también se encuentra presente en obra de García Linera (2010) a partir del análisis de los procesos estatales bolivianos del gobierno que el mismo integra como vicepresidente de Evo Morales. En la mirada de Linera es necesario salir de las lecturas “extincionistas” (como la idea del fin de la capacidad estatal) o “petrificadas” (que plantean la vuelta a una situación idílica asociada al Estado de Bienestar desarrollista). La descripción de las tensiones entre monopolio y desmonopolización, entre concentración de decisiones y desconcentración son señaladas como elementos de un estado en transición de un modelo a otro. **Este estado no es una máquina a tumbar, sino algo a refundar.** Aquí también se plantea como parte del problema pero fundamentalmente como parte de la solución.

En contraposición a la situación boliviana, Argentina tiene una tradición de intervenciones estatales mucho más arraigada como parte de la identificación de los avances de los sectores populares. La matriz estadocéntrica del primer peronismo ha contribuido

fuertemente a esto. Por esto, dentro de los sectores militantes de los agrupamientos nacionales-populares es fuerte la imagen de la “vuelta del estado” como una imagen positiva. Sin embargo, más allá de la riqueza de las imágenes para transmitir las grandes ideas fuerza, también en Argentina es necesaria la idea de refundación de nuestro estado en tanto el proceso neoliberal ha vaciado “desfondando” (Fernandez: 1999) y cuestionando los sentidos de las instituciones en tanto públicas.

Institucionalidad de las políticas sociales en Argentina

En la última década, las mejoras en los niveles de consumo de los sectores populares no se encuentran exclusivamente relacionadas con las políticas sociales, sino principalmente por los cambios en el modelo productivo y en el mercado laboral. Sin embargo, las políticas de transferencia monetaria han ocupado una función importante tanto para mejorar condiciones vinculadas con la indigencia y la pobreza como también para impactar, aunque en menor medida, en las mediciones sobre desigualdad.

Para ejemplificar lo antedicho son ilustrativos los datos sobre la Asignación Universal por Hijo (AUH)

Con la AUH, los indicadores de indigencia se reducen entre un 55% y un 70%, retornando así a los mejores niveles de la historia argentina (los de 1974, resultado que se alcanza cualquiera sea el índice de precios utilizados para establecer el valor de la canasta de subsistencia); 3) Luego de la AUH, el indicador más arquetípico de desigualdad (cuántas veces ganan los ricos más que los pobres) se reduce más del 30%, llevando a que la Argentina sea ahora el país más igualitario de América Latina (ranking otrora comandado por Uruguay, Venezuela y Rep. Dominicana); 4) Por primera vez en décadas, la AUH ha logrado que los grupos poblacionales históricamente más vulnerables (como niños, madres solteras o familias numerosas) tengan una menor probabilidad relativa de indigencia que el resto de

la sociedad; y 5) La AUH también ha reducido los indicadores de pobreza, aunque en mayor medida los de intensidad que los de incidencia (Agis, Cañete, Panigo, 2010:1)

Estos cambios han posicionado de manera decisiva el lugar que dentro de la política social argentina ocupa la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Esta institución creció en centralidad ya que dependen de su gestión la ampliada cobertura de jubilaciones y pensiones que coloca a la Argentina en un lugar privilegiado en términos de cobertura en América Latina, la gestión de la AUH, el Programa Conectar Igualdad, el Programa Progresar, el Programa PROCREAR y un conjunto de iniciativas que son un núcleo de la innovación en materia de políticas sociales.

El crecimiento del presupuesto de la ANSES es paradigmático del período ya que la incorporación de los fondos de la las AFJP posibilitaron la expansión de las coberturas a la par de la fuerza simbólica que implicó la estatización de los fondos.

Las modalidades de gestión de esta entidad incorporaron sobre los formatos de gestión del sistema previsional las nuevas modalidades. Con esto queremos decir que para la obtención de una prestación se debe realizar una presentación administrativa que acredite cumplir los requisitos de las prestaciones. No se prevé de intermediación comunitaria, ni tampoco se requiere asistencia o evaluación profesional.

La importancia del ANSES para la política social también es la importancia de una modalidad de gestión de lo social/asistencial desde otro registro. Podríamos decir desde una modalidad cercana a la lógica previsional o de seguridad social, pero quizá sea sensato componer más este registro de un tipo de lógica previsional pero sin vinculación directa con la experiencia de trabajo formal. Esto sin dudas genera novedades o preguntas sobre la sociabilidad en la que se inscriben estas prácticas pero también muestra la preeminencia de una forma de institucionalidad diferente a la que era gestora de las políticas de asistencia.

Una primera observación es que para los destinatarios, por ejemplo de la AUH, el acceso a estas prestaciones monetarias les supone un efecto, que la trabajadora social Ana Gómez ha definido

como “igualador”, en tanto es considerado una forma común de acceso a satisfactores. Asimismo se evidencia que la AUH tiene entre sus solicitantes a personas de clase media baja que sin embargo, no consideran estigmatizante incorporarse a esta política como destinatarios.

Por otro lado, varias de las políticas que han aportado de manera relevante en el mejoramiento del consumo tienen precariedad en su legalidad y pueden quedar presas de la inflación.

En otras políticas, como por ejemplo la de salud, la recuperación de la intervención estatal ha garantizado también consumos, ya no monetariamente en este caso. El Programa Remediar, que es uno de los programas más relevantes de la gestión del ministerio de salud se centra sobre la mejora en los consumos de medicamentos.

Las instituciones comunitarias cambiaron sus ejes ya que la pérdida de la intermediación de los recursos asistenciales, especialmente de los recursos alimentarios, ha generado otras preocupaciones y actividades en las organizaciones que supieron reconvertir su práctica (Testa: 2012)

Si el concepto de asistencialización fue el considerado adecuado para describir las transformaciones de la política social de la década del 90, el de previsionalización de políticas de asistencia puede ser elegido para describir los avances de esta última década. Los avances en la institucionalización del derecho a la asistencia por medio de mejoras en los niveles de consumo popular masificando prestaciones es uno de los mejores datos para el análisis de la política social del último período. Sin embargo, estas transformaciones que son celebradas por quién escribe y que operan básicamente en posibilidades de consumo popular, se consideran un piso para la discusión acerca de los requerimientos en términos de política pública y no necesariamente un techo.

A esto se suma que la Argentina avanzó en su plano normativo-legal sobre lo social de manera muy progresiva, reconociendo derechos, y no así en nuestra capacidad para ejecutar estas transformaciones. Por ejemplo, la ley de protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes, la obligatoriedad de la escuela media, la ley de salud mental, etc., exigen a los trabajadores de lo social reorganizar nuestra práctica institucional y salir de esta idea tan artesanal con la que organizamos nuestras intervenciones. Nosotros

necesitamos tener un rol sumamente activo, y discutir la lógica de la estatalidad, y esto, no es algo sencillo, porque las demandas que hoy llegan a las instituciones no son de resolución sencilla.

Este avance ha implicado un nuevo mapa en términos de la institucionalidad de las políticas sociales, tema que como intentaremos demostrar es de altísima relevancia política. Si bien esta mejora en los consumos opera tanto en las instituciones de salud como educativas, no necesariamente estos sistemas institucionales han mejorado de acuerdo a los requerimientos de los sectores populares y aún sostienen (sostenemos) prácticas típicamente neoliberales complejas de ser desarmadas. A esta situación se le suma la riqueza y también la complejidad de los nuevos derechos y de las nuevas modalidades de trabajo que esta situación de derechos conlleva.

La refundación del Estado y la valorización de los procesos institucionales como integralidad

Este escenario es profundamente provocador para el Trabajo Social en donde las tradiciones críticas de la profesión parecen más entrenadas para realizar acciones alternativas a los procesos institucionales públicos que para cooperar en procesos en donde el Estado debe recuperar capacidad de institucionalizar su intervención.

Esta mirada sobre las instituciones se vuelve sumamente relevante cuando nos posicionamos en los lugares de tensión en los avances de políticas ancladas en la idea de derecho, en donde podemos evidenciar que, más allá de los progresos en términos legislativos, lo que efectivamente significa la concreción de un derecho muchas veces se obstaculiza en la escala cotidiana de las políticas (Grassi:2014) en donde la calidad de los servicios, la diferencia entre lo normado y lo normal, y diversos problemas vinculados a la accesibilidad se convierten en problemas centrales. Volviendo sobre la necesaria refundación de Estado, podemos decir que ésta requiere modificar cuestiones no sólo superestructurales, sino también prácticas, rutinas y representaciones que muchas veces se encuentran enquistadas en nuestras instituciones y que se

localizan en el lugar de los agentes de las instituciones.

Desde un planteo exclusivamente centrado sobre las condiciones de trabajo o sobre las cuestiones gremiales, cuestión relevante y significativa para el avance de nuestro colectivo profesional, muchas veces se invisibilizan los niveles de operación de los trabajadores de las instituciones y sus impactos negativos en términos de la construcción de accesibilidad. En este sentido, si queremos ser parte de la solución, como sugiere la provocadora frase de De Souza Santos, también tenemos que reconocernos como parte del problema, e identificar a las instituciones y a nosotros como parte de las mismas, con la enorme responsabilidad de ocupar obediencialmente una institución sobre la que se ha delegado el poder popular.

Observamos que en sistemas institucionales, como por ejemplo el argentino, ha sido muy superior la capacidad de recomposición de las políticas sociales asociadas a los consumos (especialmente por medio de la masificación de la cobertura jubilatoria y la inclusión de los niños en un programa de transferencia con pretensiones de universalidad como la Asignación Universal por Hijo), que la reformulación de los sistemas educativos y de salud, dos grandes sistemas de políticas sociales. Esto no quiere decir que no se hayan realizado significativas reformas, sino que la densidad de la problemática que abordan requiere de otros tiempos y otras intervenciones para que se consoliden derechos efectivos para las poblaciones, especialmente las más humildes.

Frente a los dilemas de reformulación de estas instituciones sigue operando una búsqueda de intervención a partir de iniciativas “ad hoc” a los sistemas institucionales por medio de programas o proyectos que operan con lógicas superpuestas muchas veces y con grados de rotación en el tiempo muy variables.

Esta superposición de intervenciones reiteradamente colabora con la fragmentación en contextos en donde justamente las problemáticas exigen grados mayores de integralidad. Un ejemplo de esto, son las convocatorias para concursos de proyectos que suelen ser contradictoras en tanto tiene posibilidades de acceder a financiamientos sectores o instituciones que, lógicamente, se encuentran en mejores posibilidades de presentarse a la competencia. Esto en términos institucionales profundiza las desigualdades.

Asimismo, hemos tenido una mirada ingenua, o por lo menos

poco anticipatoria, de los efectos que sobre lo público se generarían a partir de los cambios de los sectores populares en sus posibilidades de consumo.

Desde una perspectiva macrosocial Fernando Filgueira identifica una serie de desafíos que supone el aumento de los consumos para los sistemas de políticas sociales en América Latina. Uno de ellos refiere a que si no se modifica la pauta actual, lo que sucede es que las personas que se encuentran en mejor situación económica se proponen accesos de los sectores medios, en su mayoría con tendencia a consumos segmentados y obtenidos en el sector privado. Esto debilita a los sistemas públicos y se ve con claridad cuando la posibilidad de mejora económica conlleva la opción de abandonar el sistema público de educación, transporte, etc. Esto debilita lo público que queda relegado a los sectores que no pueden escoger otro lugar, colocándolo en el lugar de lo gratuito, disminuyendo las posibilidades de presión pública sobre la calidad y el tipo de cobertura.

A fin de revertir esto, la calidad de los servicios, cuestión que ya hemos señalado, se convierte en un eje de relevancia central en términos políticos, así como también la necesaria revisión e intervención sobre las expectativas culturales desvalorizantes de lo público frente a lo privado, cuestión en la que el neoliberalismo ha impreso una marca difícil de revertir. A su vez, esto también genera problemas de sustentabilidad política:

El problema con estas estrategias y sus límites en forjar coaliciones distributivas es que las mismas generan crecientemente una sensación de “injusticia fiscal” que afecta la posibilidad de seguir fortaleciendo las capacidades fiscales del Estado. La percepción de los sectores medios de la población, es que estos aportan fiscalmente a un Estado que les da pocos beneficios.

Ello es en rigor falso, ya que estos mismos Estados han expandido en muchos casos más los subsidios a sus prestaciones contributivas en salud y seguridad social que a los sectores pobres en materia asistencial. Pero los regímenes contributivos desfinanciados esconden por su propia naturaleza estos subsidios, en tanto se hacen evidentes, también por su propia institucionalidad y criterios los subsidios a las poblaciones

pobres. (Filgueira: 2013:41)

Esta tendencia menos visible puede opacar otras tendencias interesantes en la región como, por ejemplo, lo señalado en tanto efecto igualador de las prestaciones dependientes de la ANSES.

Propuestas de temas de agenda para aportar a lo institucional desde el Trabajo Social

Vivimos tiempos históricos para nuestros países en los cuales, apostar a la consolidación de reformas institucionales que jerarquicen los derechos sociales de los sectores populares es para quién escribe un imperativo de época.

Revisar desde el Trabajo Social nuestro aporte en estos procesos implica:

- ◆ Reconocernos desde bases filosóficas y teóricas que puedan colocar al debate sobre lo institucional desde una perspectiva nacional y latinoamericana y fuertemente comprometida con los colectivos políticos que protagonizan los procesos sociales en la región.
- ◆ Identificar modelos o formatos acordes con nuevos derechos que fortalezcan la estabilidad de instituciones en el marco de la rejerarquización de lo público. Un esquema de avance en términos de derechos debe tener una concomitante estructura institucional que lo sostenga. Para poder aportar desde nuestra disciplina necesitamos construir una perspectiva sobre las instituciones que las coloque en un lugar central para efectivizar avances en términos de derechos. Que supere una mirada ingenua pero que pueda recuperar la potencia de lo institucional para el trabajo. Superar cierta lógica alternativista ingenua y poder apostar a la transformación de los núcleos centrales en dónde se redefinen los derechos y las obligaciones, es medular.
- ◆ Revisar nuestro arsenal metodológico e instrumental (desde

las formas de planificación hasta las formas de trabajo interdisciplinario o de derivaciones) de acuerdo con las búsquedas de integralidad en los abordajes. Como hemos desarrollado en trabajos anteriores, necesitamos discutir críticamente a la escala del proyecto como la elección predeterminada de planificación. Una institución es mucho más que una sumatoria de proyectos y nuestras intervenciones se despliegan bastante más allá de los proyectos.

Bibliografía

- Agis, E., Cañete, C. y Panigo, D. (2010). *El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Colección de Textos del Bicentenario, CICCUS/CEIL-PIETTE.
- Arias, A. (2012). *Pobreza y modos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Buenos Aires: Espacio.
- DeSouza Santos, B. (2010). *La refundación del Estado y las epistemologías del Sur*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Dussel, E. (2012). *Para un política de la liberación*. Buenos Aires: Las cuarenta/Gorla.
- Fernández, A. (1999). *Las instituciones estalladas*. Buenos Aires: Eudeba.
- Filgueira, F. (2013). “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* – Vol 22 N°2, ICP- Montevideo.
- García Linera, A. (2010). *La construcción del Estado. Tres pensamientos políticos*. Conferencias organizadas por las Facultades de Ciencias Sociales y de Filosofía y Letras de la UBA. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.
- Grassi, E. (2014). “Regímenes universalistas, derechos e igualdad. La escala cotidiana de las políticas sociales”. Arias, A., García Godoy, B. y Manes, R., *Debates en torno a la construcción de institucionalidad. Aportes para la reconstrucción de lo público*. Buenos Aires: Espacio.
- Testa, M. (2013). *Trabajo Social y Territorio. Reflexiones sobre lo público y las instituciones*. Buenos Aires: Espacio.

Los Autores

José Luis Rey Pérez

Es Profesor Propio de Filosofía del Derecho en la Universidad Pontificia Comillas de Madrid, España, donde ha ocupado los cargos de Jefe de Estudios y Vicedecano en la Facultad de Derecho. Es doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid y licenciado en Derecho y en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad Pontificia Comillas. Ha sido investigador visitante en la Open University, la Universidad Católica de Lovaina, la Universidad de Ámsterdam, la Humboldt Universität y en la Universidad de Estocolmo. Especialista en derechos humanos, ha participado y dirigido diversos proyectos de investigación sobre políticas sociales y de bienestar. Autor de múltiples capítulos de libro, artículos y de los siguientes volúmenes: *El derecho al trabajo y el ingreso básico, ¿cómo garantizar el derecho al trabajo* (Dykinson, 2007), *El discurso de los derechos. Una introducción a los derechos humanos* (Universidad Pontificia Comillas, 2011), *La democracia amenazada* (Universidad de Alcalá, 2012) y *Sostenibilidad del Estado de Bienestar en España* (Dykinson, 2015). Su actividad investigadora ha sido reconocida por la CNEAI con un sexenio de investigación (2007-2012).

Marcelo Lucero

Trabajador Social (UNSJ), Magister en Ciencias Sociales (FLACSO, Argentina). Profesor Titular de la Carrera de Trabajo Social, Universidad Nacional de San Juan, cátedra Taller I y Ciudadanía y Nueva Cuestión Social. Docente de posgrado en el área de Políticas Sociales en diversas carreras. Director de proyectos de investigación en las temáticas de Trabajo, Política Social y Ciudadanía. En la actualidad investiga sobre el Sistema de Asignaciones Familiares. Es autor de capítulos de libros y publicaciones referidas a las temáticas

de Políticas Sociales y Trabajo Social. Coautor del libro *Política Social y Ciudadanía. Debates sobre una relación en tensión*.

Nora Aquín

Profesora titular de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Córdoba, responsable del dictado de la Asignatura Teoría, Espacios y Estrategias de intervención, y del Seminario de Ética. Docente de postgrado en distintas universidades del país, miembro de numerosos comités científicos de publicaciones nacionales e internacionales, dirige proyectos de investigación, cuyos temas más relevantes son vigencia de valores de ciudadanía, la profesión del trabajo social en las actuales relaciones Estado-sociedad, las prácticas del trabajador social, y actualmente investiga aspectos relacionados con la Asignación Universal por Hijo. Es autora de libros, entre otros: *Asignación Universal por hijo: ¿Titulares o tutelados?*; *Los profesionales de la mano izquierda del Estado*; *Políticas Públicas, derechos y trabajo social en el Mercosur*; *Trabajo Social, Estado y Sociedad*. También es autora de capítulos de libro y de numerosas publicaciones en revistas de la especialidad. Ha participado como conferencista, disertante o expositora en numerosos eventos de Trabajo Social, de alcance nacional e internacional.

Laura Garcés

Es Trabajadora Social (Universidad Nacional de San Juan), Magister en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Córdoba), Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNSJ. Profesora titular de la Asignatura Ciudadanía y Nueva Cuestión Social. Directora de proyectos de investigación y docente de posgrados en el área de las Políticas Sociales. Es autora de capítulos de libros y publicaciones y co-autora de los libros *Política Social y Ciudadanía. Debates sobre una relación en tensión* y *El derecho a un ingreso ciudadano. Debates y experiencias en el mundo y Argentina*. Directora de la Maestría en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (UNSJ).

Ana Arias

Es Trabajadora Social, Magister en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Ha ejercido como trabajadora social en distintas dependencias estatales y en organizaciones sociales y políticas. Se ha especializado como investigadora en intervención social, pobreza e Instituciones. Es docente e investigadora en la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de La Plata y la Universidad Nacional de Moreno y dicta cursos de posgrado en distintas Universidades Nacionales. Es autora de numerosas publicaciones entre las que se destaca el libro *Pobreza y modelos de intervención*.

