SERIE DE DEBATES N° 1

A 10 años de la Asignación Universal por Hijo

Debates sobre la Política Social No Contributiva

ORGANIZADORES

Pilar Arcidiácono | Gustavo Gamallo | Ángeles Bermúdez

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
GRUPO DE TRABAJO INTERDISCIPLINARIO
DERECHOS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Abril/2020

A 10 años de la Asignación Universal por Hijo

Debates sobre la Política Social No Contributiva

ORGANIZADORES

Pilar Arcidiácono | Gustavo Gamallo | Ángeles Bermúdez

SERIE DE DEBATES

Se propone difundir el resultado de investigaciones y reflexiones sobre políticas de provisión de bienestar en Argentina y en la región.

Esta publicación es resultado de las actividades del Proyecto Interdisciplinario de Investigación UBACyT Grupo Consolidado – Programación Científica 2018 – 2021 – 20620170100001BA "Brechas de bienestar y bisagras de gestión en Argentina (2011-2017)" – Universidad de Buenos Aires, dirigido por Laura Pautassi (CONICET-UBA) y co dirigido por Gustavo Gamallo (UBA) y Pilar Arcidiácono (CONICET-UBA).

Arcidiácono, Pilar
A 10 años de la Asignación Universal por Hijo : debates sobre la política social no contributiva / Pilar Arcidiácono; compilado por Gustavo Gamallo; Angeles Bermúdez. - 1a ed mejorada.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Mario Rodolfo Filipini, 2020.
Libro digital, PDF - (Serie de debates ; 1)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-86-4055-6

1. Sociología Política. 2. Distribución del Ingreso. I. Gamallo, Gustavo, comp. II. Bermúdez, Angeles, comp. III. Título.
CDD 306.20982

Acerca del
Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas

Está conformado por investigadores/as de distintos campos de conocimiento (en especial derecho, sociología y ciencia política) provenientes de la Facultad de Derecho y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Desarrolla actividades de investigación académica y de enseñanza universitaria de grado y posgrado en torno a las interrelaciones entre los derechos sociales y las estrategias estatales de provisión de bienestar promoviendo el debate público y la transferencia de conocimiento.

Tiene lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio Lucas Gioja" perteneciente a la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Contacto:

www.dspp.com.ar

@grupodspp

grupodspp@gmail.com

DerechosSocialesyPoliticasPublicas

/grupodspp

Índice

Presentación 06

Sociología del dinero

Para los chicos: madres, cuidado y moralidad en el funcionamiento cotidiano del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas de Argentina
Lindsay DuBois y Justine Correia **12**

En un día "chau plata".
La Asignación Universal por Hijo, dinero escaso/dinero necesario.
María Kendziur **27**

Significados y apropiaciones de la Asignación Universal por Hijo (AUH) por parte de las mujeres titulares: el manejo del dinero transferido, la figura de la "madre proveedora" y el complejo proceso de empoderamiento económico
Ariela Micha **52**

Cobertura del sistema de asignaciones familiares

Hacia un esquema óptimo de asignaciones familiares: un análisis del caso argentino
Alejandro Calabria y Julio Gaiada **81**

La capacidad de protección de la AUH a 10 años de su implementación
Alejandra Beccaria y María Ignacia Costa **113**

Infantilización de la pobreza: ¿Cómo pueden las transferencias del Estado a las familias con niños cambiar el escenario actual?
Gala Díaz Langou, Florencia Caro Sachetti y Matilde Karczmarczyk **128**

Transferencias y condicionalidades

Asignación Universal por Hijo para la Protección Social y Condicionalidades, un análisis en perspectiva histórica
Diego Alejandro Zehringer **156**

Entre derechos y méritos.
Derroteros del vínculo entre AUH y escolarización a 10 años de su instauración
Nora Gluz e Inés Rodríguez Moyano **173**

Transferencias y ciudadanía

El principio de universalidad en las políticas sociales.
Caso: Asignación Universal por Hijo y población migrante en Argentina
Gonzalo Gabriel Navarro Sanz y Giuliana María Guzzo **187**

PROGRESAR ¿de los derechos a los méritos?
Matilde Ambort **197**

La producción de ciudadanía en el encuentro con las oficinas de la ANSES a partir de la AUH
Victoria D´Amico **207**

Organismos de asistencia crediticia y transferencias

La asistencia técnico-financiera del Banco Mundial a la AUH
Emiliano Fernández y Manuel Mallardi **233**

Banco Mundial y seguridad social: el Informe de Desarrollo Mundial 2019 frente a los derechos humanos
Horacio Javier Etchichury **251**

Políticas sociales no contributivas y contraprestaciones

La Asignación Universal por Hijo y las políticas asistenciales de empleo en la Argentina reciente: ¿desplazamiento o complementariedad?
Ana Logiudice **266**

La política social desde una mirada diacrónica: del Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social con Trabajo al Hacemos Futuro (2009-2018)
Cynthia Ferrari Mango **289**

Programa "Ellas Hacen": Tensiones entre las exigencias y el fortalecimiento de la autonomía en mujeres/madres
Yamila Nadur **306**

El Programa Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja en la provisión de bienestar (2009-2015)
Ángeles Bermúdez **323**

Política social en Argentina y Brasil: cambios y continuidades

Actores, coaliciones y cambio institucional: la política social ante la reversión conservadora en Argentina y Brasil
Flavio Gaitán **355**

Sobre los autores **376**

Presentación

El presente volumen inaugura la Serie de Debates compilando las ponencias presentadas en el Simposio "A 10 años de la Asignación Universal por Hijo. Repensando la política social no contributiva en Argentina", una actividad especial del XIV Congreso Nacional de Ciencia Política "La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia", organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y la Universidad Nacional de General San Martín, entre el 17 y 20 de julio de 2019. La iniciativa formó parte de las actividades del Proyecto Interdisciplinario de Investigación UBACyT (Nº 20620170100001BA "Brechas de bienestar y bisagras de gestión en Argentina -2011-2017", que se desarrolla en el marco del Programa Interdisciplinario de Investigación sobre Marginaciones Sociales (PIUBAMAS) de la Universidad de Buenos Aires.

Los textos reunidos son versiones corregidas por sus autores de aquellas que obran en las memorias del congreso y recogen comentarios e intercambios ocurridos en dicho evento. Las ponencias recibieron comentarios de Karina Kalpschtrej (UBA), Javier Aragón (UBA), Ana Logiudice (UBA), Alejandra Beccaria (UNGS), Laura Pautassi (CONICET-UBA), Pilar Arcidiácono (CONICET-UBA), Esther Levy (UBA/ UNPA-UACO), Agustina Haimovich (UBA), Gustavo Gamallo (UBA) y Flavio Gaitán (UNILA).

Como es sabido, desde mediados del siglo veinte, en nuestro país la protección social se expandió mediante el principio contributivo, esto es, prestaciones basadas en la "condición salarial". Sin embargo, las transformaciones de los mercados de trabajo desde los años setenta en adelante, con el notable incremento de la informalidad y de la precarización laboral, le hicieron perder su capacidad protectora. En tal sentido, diferentes intervenciones no contributivas ganaron importancia y con la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en 2009, y posteriormente la Asignación por Embarazo (AE), se consolidó un componente de la seguridad social no contributiva. La propuesta del simposio fue debatir el creciente protagonismo adquirido por las prestaciones no contributivas en la última década, sus alcances y sus limitaciones, y su articulación con otras intervenciones; en particular, las continuidades y rupturas en materia de provisión de bienestar considerando el cambio de administración ocurrido en 2015.

El simposio se estructuró en mesas con ponencias y paneles especiales. Las ponencias revisadas que integran la presente compilación se articulan en torno a los siguientes ejes:

1) Sociología del dinero. Se analizaron los usos y significados del dinero en las políticas de transferencias de ingresos. Reúne los trabajos de Lindsay Dubois y Justine Correia (Dalhousie University), quienes muestran los dilemas morales que enfrentan las mujeres-madres en el uso del dinero de la AUH desde un enfoque etnográfico. María Kendziur (CONICET/UNER), a partir del mismo enfoque, analiza las experiencias, sentidos y significados otorgados a la AUH en los presupuestos familiares. Finalmente, Ariela Micha (CONICET-UNGS) indaga la forma en que las mujeres titulares de la AUH administran y utilizan el dinero recibido y su contribución al empoderamiento económico femenino, desde una perspectiva que enfatiza el significado social del dinero.

2) Cobertura del sistema de asignaciones familiares. El conjunto de trabajos giró en torno al análisis de las transferencias de ingresos para la reducción de la infantilización de la pobreza. Alejandro Antonio Calabria (UCEMA/UADE) y Julio Gaiada (FLACSO/UNLP) muestran los avances en materia de cobertura, impacto en la reducción de la pobreza e indigencia y las mejoras en la distribución del ingreso, proponiendo la homogeneización de los subsistemas con el propósito de ampliar la cobertura y acentuar su progresividad sin grandes esfuerzos fiscales. En un sentido similar, Gala Díaz Langou, Florencia Caro Sachetti y Matilde Karczmarczyk (CIPPEC), proponen la modificación del esquema de transferencias de ingresos que permitirían reducir la pobreza infantil en diferentes proporciones, como instancias intermedias para alcanzar su universalidad, revertir los sesgos regresivos y garantizar que todas las familias con niños y niñas cuenten con ingresos independientemente de la situación laboral de los adultos. Finalmente, María Ignacia Costa (Instituto del Conurbano-UNGS) y Alejandra Beccaria (Instituto de Ciencias-UNGS), analizan los alcances de la protección a niños, niñas y adolescentes del subsistema contributivo (Asignaciones Familiares) y del subsistema no contributivo (AUH) a diez años de su puesta en marcha, en un contexto de crisis y de cambio de administración, empeoramiento en las condiciones de vida y persistencia de la separación entre esquemas.

3) Transferencias y condicionalidades. Reúne trabajos que reflexionan sobre las condicionalidades en los programas de transferencias de ingresos, en particular las educativas. Diego Zehringer (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales - UNL) analiza las condicionalidades de los programas de transferencias de ingresos a partir de las formas sociales e institucionales que materializan supuestos y percepciones sobre la pobreza, en exigencias hacia la población receptora, identificando controversias entre enfoques de políticas sociales. Inés Rodríguez Moyano (UBA) y Nora Gluz (UNGS-UBA) muestran los avances y los límites en la revisión de los mecanismos expulsivos del campo escolar a partir del establecimiento de la escolaridad obligatoria como de la condicionalidad de la AUH; en particular, se concentran en las transformaciones a partir de 2015 que, según entienden, retrotraen los logros construidos en la gestión precedente.

4) Transferencias y ciudadanía. Se ordenan trabajos que analizan las restricciones tendientes hacia la universalidad y la regresividad en materia de derechos sociales. Giuliana María Guzzo y Gonzalo Gabriel Navarro Sanz (UNCuyo) dan cuenta de las limitaciones y los obstáculos en cuanto al acceso de personas migrantes como destinatarias de la AUH a partir del principio de universalidad del enfoque de derechos humanos. Matilde Ambort (CONICET-UNVM-UNC), reconstruye de manera diacrónica los cambios del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) indicando que las modificaciones del gobierno de Cambiemos introdujeron regresividad en materia de derechos sociales. Finalmente, María Victoria D´Amico (FaHCE-UNLP) realiza una reconstrucción etnográfica sobre las prácticas que se producen en el encuentro entre la burocracia estatal y los receptores de la AUH en las oficinas de la ANSES que, según interpreta, produce una forma de ciudadanización caracterizada por procesos de individualización que desplaza las intermediaciones al eliminar la contraprestación laboral como condicionalidad (instancia central en la configuración de las organizaciones territoriales hasta entonces), al facilitar el acceso y favorecer la impersonalidad a través de la bancarización y reponer un horizonte de certidumbre en el acceso a las prestaciones; según la autora, desarticula a los sujetos populares de las inscripciones colectivas y despolitiza el sentido de la ciudadanía como participación política en la lucha por los derechos.

5) Organismos de asistencia crediticia y transferencias. Reúne los trabajos de Emiliano Fernández (CONICET/NICSE/UNCPBA) y de Manuel Mallardi (CONICET/UNCPBA/CIEEP) sobre el ciclo de la asistencia técnico-financiera del Banco Mundial entre 2009 y 2020 a la AUH, y de Horacio Etchichury (CONICET/Universidad Nacional de Córdoba), quien analiza el Informe de Desarrollo Mundial 2019 del Banco Mundial sobre Seguridad Social, en particular las propuestas de un seguro social basado en el mercado y de un fondo de desempleo con financiamiento individual que implica la transferencia de los riesgos laborales desde las empresas empleadoras al Estado, desde el punto de vista de los derechos humanos.

6) Políticas sociales no contributivas y contraprestaciones. Tomando como referentes empíricos el Programa Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja (PRIST-AT) y la AUH, Ana Logiudice (UBA-FSOC– Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe) indaga sobre los desplazamientos o complementariedad entre ellas, examinando su génesis y dando cuenta de sus transformaciones históricas. Cynthia Ferrari Mango (CONICET/UNLAM/FLACSO), analiza la transformación del PRIST-AT hacia el Hacemos Futuro, desde una mirada diacrónica y comparativa, considerando, entre otras, la concepción de la política social a partir de la direccionalidad y la contraprestación, los actores implicados y efectos que produjo en términos de potencialidad para (des)valorizar a determinados actores y su intento de mercantilización/desmercantilización. Yamila Nadur (UBA-Instituto Gioja/DSPP) analiza el programa Ellas Hacen desde un enfoque feminista estableciendo diálogos entre las valoraciones y las representaciones sociales de las propias destinatarias, problematizando acerca de las consecuencias de las condicionalidades sobre el fortalecimiento de su autonomía. Finalmente, Ángeles Bermúdez (UBA-Instituto Gioja/DSPP), reflexiona sobre la opción del cooperativismo como alternativa dentro de la política social, sobre las peculiaridades del "cooperativismo bajo programa" en dos líneas de análisis; por un lado, sobre las diferentes evoluciones del cooperativismo asociado a políticas y programas sociales, presentes en la agenda teórica sobre la institucionalización de experiencias de ESS y los recorridos del movimiento cooperativo a partir de diversas experiencias históricas y contemporáneas a nivel internacional; por el otro, los alcances de la dimensión cooperativa tanto para el PRIST-AT como EH en el periodo 2009-2015 a partir de las visiones y aspiraciones de los actores estatales sobre esa figura.

Además, se desarrollaron tres paneles especiales:

- "A 10 años de la AUH". Convocó a reflexionar sobre el tema central del simposio a Fernanda Reyes (Directora General de Proyectos de Niñez, Adolescencia y Juventud-ANSES), Diego Bossio (Diputado Nacional. Bloque Justicialista - Ex titular de ANSES), Daniel Arroyo (Diputado Nacional. Bloque Red X Argentina), y Claudio Lozano (integrante de la Mesa Nacional de Unidad Popular, Coordinador del Instituto del Pensamiento y Políticas Públicas), con la coordinación de Pilar Arcidiácono (Grupo de Trabajo Interdisciplinario "Derechos Sociales y Políticas Públicas", UBA).

- "El cooperativismo y la provisión de bienestar. Políticas recientes y desafíos para la co-construcción de soportes de protección social". Se compartieron perspectivas sobre la principal línea de política social inscripta en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación entre 2003 y 2015. Estuvo integrado por Susa-

na Hintze (Universidad Nacional de General Sarmiento), Jorge Bragulat (Universidad Nacional de Tres de Febrero) y José Sancha (Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo), coordinado por Ángeles Bermúdez (Grupo de Trabajo Interdisciplinario "Derechos Sociales y Políticas Públicas", UBA).

- "Política social en Argentina y Brasil: cambios y continuidades". Reunió las presentaciones de Jorge Tirenni (FLACSO), Erika Roffler (UBA- Grupo Pharos) y Flavio Gaitán (UNILA), con la coordinación de Gustavo Gamallo (Grupo de Trabajo Interdisciplinario "Derechos Sociales y Políticas Públicas", UBA). La compilación incluye el artículo de Flavio Gaitán, quien se prouso analizar los cambios en las variedades de capitalismo de bienestar de Argentina y Brasil en el contexto de la transición política representada por la llegada al gobierno de coaliciones conservadoras.

La edición del presente volumen se produjo en tiempos de la pandemia del COVID 19, que resaltó los alcances y las restricciones de las políticas de transferencias de ingresos existentes en nuestro país. Las consecuencias sociales de la caída en la actividad económica abren un escenario para la reflexión y el análisis enfocado en esta temática. Los trabajos aquí reunidos seguramente contribuirán a alimentar ese debate a la luz de los renovados desafíos por venir.

Sociología del dinero

Para los chicos: madres, cuidado y moralidad en el funcionamiento cotidiano del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas de Argentina*

Lindsay DuBois / Justine Correia

* Esta investigación fue apoyada por una beca Insight Development del Social Sciences Research Council of Canada (SSHRC). Los autores agradecen a SSHRC y a Daniel Salas Gonzálezpor su traducción.

Introducción

Han pasado quince años desde que Maxine Molyneux publicó su artículo pionero, "Madres al servicio de la Nueva Agenda de Pobreza: Progresa/Oportunidades, Programa de Transferencia Condicional de México" (Molyneux, 2006). Molyneux describió cómo los programas mexicanos de transferencias monetarias condicionadas (TMC) —programas que realizan pagos en efectivo a familias pobres en ciertas condiciones, presentan "riesgos y posibilidades" (206, p. 441) para las mujeres. Molyneux observó que, aunque podrían empoderar a las mujeres poniendo dinero en sus manos, las TMC también ubicaban a las mujeres como madres "al servicio" del estado, reforzando y reinscribiendo los roles tradicionales de género. Molyneux nos invitó a analizar más de cerca cómo las TMC utilizan y moldean el género y la familia en las luchas diarias de los pobres.

Nuestro estudio etnográfico de la elogiada TMC de Argentina, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), asume ese desafío. En Mar del Plata, Argentina, nos encontramos con mujeres receptoras de la AUH negociando un "campo minado moral" mientras decidían qué hacer con el dinero que recibían en nombre de sus hijos. Este caso ilumina cómo interactúa el programa con las ideas y las prácticas de la maternidad y con la relación madre-hijo. Esto tema debe ser del interés de quienes trabajan en el area de prestaciones sociales en general, porque demuestra cómo circunstancias, ideas e ideologías locales enmarcan la comprensión, el comportamiento y la vida cotidiana de los destinatarios.

Luego de describir la investigación y explicar nuestra metodología, presentamos una serie de argumentos acerca de los dilemas morales que enfrentan las madres y qué ellas hacen al respecto. Observamos la forma en que la TMC de Argentina enfatiza particularmente el vínculo madre-hijo, quizás más que otros programas similares en otros lugares. Este programa es objeto de gran atención y debate político en Argentina. Esto trae como conscuencia que la manera cómo las madres gastan el dinero sea un recurrente tema de juicio por parte de otros. Existe una idea generalizada de que el dinero que reciben las madres es "para los chicos"; de manera que se espera que estos fondos sean asignados ("earmarked") (Zelizer, 2017) especificamente para cubrir renglones como calzado deportivo, alimentos especiales y útiles escolares. Sin embargo, los hogares muy pobres a menudo necesitan gastar el dinero en asuntos más primarios, como alimentos básicos y vivienda. Las madres que en opinión de otros gastan el dinero en asuntos no directamente relacionados con sus hijos son criticadas, sin embargo, aquellas que pueden permitirse "el lujo" de destinar tales fondos exclusivamente para sus hijos corren el riesgo de no parecer lo suficientemente necesitadas. Las madres ponen un esfuerzo considerable en negociar esta encrucijada. Las estrategias creativas que emplean para demostrar su moralidad a veces pueden contribuir a la reproducción de ideologías contra y dentro de las cuales se debaten. Por último, encontramos que las madres intentan ser "buenas" receptoras de AUH, pero tienen que hacerlo dentro de un discurso de clase específico. Descubrimos que una carga adicional asociada a la pobreza es la necesidad de participar en este juego de negociación.

Situando la AUH

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) surgieron en respuesta a algunos de los efectos más graves de los programas de ajuste estructural impuestos desde el exterior en la región, específicamente, la creciente desigualdad y la pobreza extrema. En primera instancia, los estados respondieron con programas de seguridad social, pero estos fueron restringidos, temporales y vistos como caldo de cultivo para el clientelismo (Sugiyama, 2011, p. 252-4; ver también Olivier de Sardan 2018). Las TMC que los reemplazaron realizan pagos en efectivo a los hogares pobres, generalmente dirigidos a los niños y con la condición de que estos asistan a la escuela y reciban atención médica. Vistas como instrumentos para detener la reproducción social de la pobreza, las TMC se extendieron rápidamente. Los pioneros programas mexicano y brasileño datan de mediados de la década de 1990. Hacia 2008, todos los países latinoamericanos menos tres tenían alguna variedad de TMC (Sugiyama, 2011)[1].

Como una de las más recientes iteraciones del modelo TMC, e introducida con el objetivo explícito de generar "inclusión social", la AUH evita muchos de los escollos por los que los programas anteriores han recibido críticas. El trabajo cualitativo sobre las TMC ha descrito la microgestión dominante de la maternidad a través de intervenciones bastante directas (Molyneux 2006; Jenson y Nagels 2015; Dygert, 2017; Sanchíz, 2010; Moore, Webb, Chary, Díaz y Rohloff, 2017). En algunas jurisdicciones, se requiere que las madres demuestren determinada lealtad política, características "adecuadas" de pobreza y/o atención maternal, que vivan en una localidad designada, que pertenezcan a un grupo étnico en particular, etc. A menudo también se les exige que realicen talleres o actividades adicionales para desarrollar habilidades. Algunas de estas intervenciones se basan en el supuesto de que la pobreza es un problema individual o cultural más que estructural; otras están más vinculados a cuestiones relativas al poder político (Lo Vuolo 2016, Tabbush 2010). Sin embargo, el caso argentino se destaca por divergir de esta tendencia. Entre las características importantes que distinguen a la AUH de otros programas semejantes esta la forma impersonal en que la ANSES gestiona la inscripción. La certificación de la asistencia a la escuela y los chequeos médicos anuales se realiza mediante formularios. Mi investigación ha encontrado que después de algunas dificultades, estos procesos son bastante rutinarios y sencillos. El dinero se deposita automáticamente en cuentas bancarias. No hay trabajadores sociales, y nadie visita los hogares de los destinatarios. Se supone que todos los que cumplen con los criterios recibirán la AUH, y en general, este parece ser el caso.

Nuestras conversaciones con encargados de formular políticas sugieren que los impulsores de la AUH actuaron de manera estratégica, apuntando a categorías de personas a cuya asistencia pública era difícil oponerse (comunicación personal; ver también Ferguson 2015). Ciertamente, no es casual que el otro grupo de personas que se beneficiaron de la expansión de los pagos estatales en este período fueran los ancianos. En otras palabras, el gobierno y sus economistas heterodoxos resolvieron varios problemas con la expansión de los pagos: los pensionistas de bajos ingresos y las madres recibían pagos regulares en efectivo, pequeños pero significativos, que probablemente circularían entre los pobres. Estos pagos también

1 Aunque Sugiyama incluye a Argentina en esta lista a causa del *Programa Familias* (que data de 2004), aquí nos enfocamos en el más significativo *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUH) que comenzó en 2009. Guyana, Haití y Venezuela son las excepciones en América Latina y el Caribe (Sugiyama 2011, p. 259). Programas similares existen ahora en todos los continentes (Olivier de Sardan and Piccoli 2018).

circularon dentro de la economía local, ayudando a reactivar las pequeñas empresas después del colapso económico de Argentina. Dar el dinero a niños y ancianos hizo que estos programas fueran más fáciles de vender políticamente, o al menos más difíciles de objetar. La gente acepta que los niños necesitan asistencia para sobrevivir, aunque se espera que el cuidado de los niños sea responsabilidad de la madre y no del estado (Zelizer, 2011).

Durante la era Kirchner[2], los hacedores de política impulsaron la idea de que la AUH era un "derecho" en lugar de una asistencia (comunicación personal)[3]. Esta opinión se ve reforzada por el hecho de que la AUH se alinea, aunque de manera imperfecta, con un conjunto ya existente de pagos estatales por hijo (Roca, 2011). Los trabajadores asalariados en la economía formal ya recibían el pago de la asignación familiar o el pago familiar. Los formuladores de políticas argumentaron que la AUH era la extensión de ese derecho a aquellos que estaban fuera de la economía formal. Las personas con altos ingresos obtienen un crédito fiscal que se supone cumple una función similar. Los formuladores de políticas afirman que este conjunto de programas debería considerarse un sistema único (Bartenou y Maurizio, 2012)[4]. Según estos criterios, se podría argumentar que la AUH es un TMC ejemplar que evita la estigmatización de sus receptores[5]. Sin embargo, etnográficamente descubrimos que existe una variedad de discursos morales que los receptores utilizan para negociar el problema de recibir pagos estatales, particularmente pagos destinados a sus hijos. Sorprendentemente, estos discursos morales parecen notablemente similares a los de sus análogos más intervencionistas en los programas de TMC en otras partes de América Latina.

Madres en la AUH

En los años posteriores al artículo de Molyneux, gran parte de la literatura sobre TMC se ha centrado en sus implicaciones sobre el género, elaborando particularmente en cómo afectan las TMC los roles de las mujeres, la maternidad y la división de género del trabajo (c.f. Bradshaw, 2008; Cole, 2013; Filgueira y Martínez Franzoni, 2017; Jenson & Nagels, 2018; Radel, Schmook, Haenn, & Green, 2017; Schild, 2014). Sin embargo, como ha argumentado Molyneux, Progresa/Oportunidades y otros programas de TMC en América Latina no estaban destinados específicamente a abordar "las diversas necesidades de las mujeres (las madres) que son fundamentales para el funcionamiento de estos programas" (Molyneux, 2006, p.438). En cambio, "la construcción social de la necesidad en estos programas está centrada en el niño, al igual que su organización general" (Molyneux, 2006, p.438). Esta observación sobre el aspecto madre-hijo de las TMC ha sido objeto de poca atención en la literatura, si la comparamos con la atención a cuestiones de género. Los académicos han tendido a abordar la maternidad como un rol de género particular de las mujeres más que como un nodo dentro de una red más amplia de lazos de parentesco. Desde su propio nombre, el énfasis de la AUH en el "hijo" destaca particularmente la relación implícita en la mayoría de las TMC.

2 La AUH comenzó y se desarrolló durante el gobierno de la peronista Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). Las entrevistas que se discuten aquí fueron realizadas poco después de la elección del no peronista Mauricio Macri, quien expresaba una filosofía política muy diferente.

3 Lindsay entrevistó a uno de los artífices del borrador de la política.

4 De manera administrativa, la ANSES controla el movimiento de personas entre los varios programas.

5 El contexto político y regulativo de la AUH la hacen bastante similar al modelo uruguayo descrito por Sandberg (2015).

El hecho de que la AUH involucre a madres y niños juntos en la política es significativo. El vínculo entre madre e hijo es necesario para el funcionamiento de la política y se fortalece a través de la implementación de esta. En este sentido, nuestro análisis muestra cómo las políticas se extienden más allá de los individuos, alcanzando las relaciones que establecen entre sí, específicamente con aquellos más cercanos. En el caso de la AUH, hemos argumentado que la relación madre-hijo es una piedra angular importante. No solo se trata de que sobre las mujeres recaiga la tarea de mitigar la pobreza extrema, sino que tienen que hacerlo por sus hijos. La dimensión del parentesco está íntimamente relacionada con todo esto. Como Di Leonardo (1987) ha argumentado, las mujeres hacen la mayoría del llamado "trabajo de parentesco", un concepto que describe la "creación y mantenimiento de redes de parentesco y cuasi-parentesco" (p. 443). Prestar atención a las relaciones de parentesco y al trabajo de parentesco ilumina un aspecto importante de los efectos de las políticas, ya que estas se apoyan y reconfiguran relaciones y redes sociales en los sitios que pretenden impactar.

Métodos

Nuestra investigación se realizó en la ciudad de Mar del Plata, Argentina[6]. Tanto el turismo como la pesca –principales actividades economicas locales– son estacionales y producen fluctuaciones dramáticas en las perspectivas de empleo a lo largo del año. En el invierno, la temporada en la que se realizó la mayor parte de nuestro trabajo de campo, la ciudad aparenta estar relativamente vacía. Los edificios de apartamentos que bordean la costa para dar cabida a las multitudes que inundan la ciudad en verano permanecieron con pocos ocupantes. El centro es dramáticamente diferente a los barrios periféricos. La evidente división económica entre las dos zonas se expresa en la construcción de viviendas, la calidad de las carreteras y el estado de los edificios públicos. Fue a través de nuestro tiempo en estos vecindarios que conocimos a muchas receptoras de AUH abiertas a compartir sus ideas sobre la política. Realizamos casi todas nuestras entrevistas y observaciones con receptoras de AUH en tres de los barrios periféricos de Mar del Plata. Los centros comunitarios y las iglesias en estos vecindarios fueron la base de gran parte de nuestro reclutamiento inicial, pero a medida que nos dimos a conocer en los vecindarios fuimos gradualmente invitados a más hogares para conversar y beber yerba mate.

Para investigar cómo la AUH es interpretada y adoptada por la población receptora del programa en Mar del Plata, empleamos observación participante etnográfica y entrevistas. Entre junio y julio de 2016, Justine vivió en Mar del Plata, Argentina, donde pasó muchas horas en tres comunidades marginadas en contacto con familias humildes, la mayoría de las cuales eran receptoras de AUH. Lindsay ha pasado seis meses en Mar del Plata entre 2013 y 2017. Justine también se unió a un grupo de mujeres que se reunía semanalmente en uno de los barrios fuera del centro de la ciudad de Mar del Plata. La observación participante implica una investigación inmersiva a largo plazo en un sitio de campo y, como explican Hume y Mulcock, "requiere que los investigadores observen y participen simultáneamente (tanto como sea posible) en la acción social que intentan documentar" (2004, p. xi). Gran parte de lo que aprendimos surgió directamente de pasar tiempo en

6 Aquí nos enfocamos en la experiencia de receptoras localizadas en Mar del Plata. No obstante, el proyecto de investigación más amplio incluye también observación participante y entrevistas adicionales de una muestra diversa de argentinos en Mar del Plata, y también en Jardín América, Misiones (72 entrevistas adicionales).

la ciudad y ser invitadas a las vidas y hogares de los argentinos. El método etnográfico es ventajoso porque le permite al investigador aprender y obtener información de esas experiencias e interacciones cotidianas que de otro modo resultan inaccesibles. Además, desde principios de junio hasta finales de octubre de 2016, realizamos 41 entrevistas formales con receptores de la AUH (40 mujeres y un hombre; otros dos cónyuges de receptores también fueron entrevistados).

Madres, dinero y moral

Una vasta literatura sobre madres y asistencia social (c.f. Fraser y Gordon, 1994; Guy, 2009; Schild, 2013) ha explorado cómo las primeras son fundamentales en el funcionamiento efectivo del estado de bienestar. Los estudios desde el feminismo han señalado durante mucho tiempo que las mujeres y especialmente las madres están generalmente encargadas del trabajo de reproducción social. Por reproducción social se entiende "los procesos involucrados en el mantenimiento y la reproducción de las personas, específicamente la población trabajadora, y su fuerza de trabajo, tanto diaria como generacionalmente" (Bezanson y Luxton 2006: 3). La noción de que este trabajo corresponde a las mujeres sigue siendo común en Argentina, tal como lo demuestra el hecho de que las madres son designadas como receptoras de la AUH en nombre de sus hijos, a menos que otro miembro de la familia haga una solicitud especial. Tal como Campoamar (2016) ha argumentado para el caso de Perú, responsabilizar a las madres por el bienestar de sus hijos significa que ellas, a pesar de ser vistas como las principales proveedoras los chicos, puedan ser consideradas sus "explotadoras" cuando no pueden brindarles un bienestar adecuado. Las madres constantemente tienen que negociar y enmarcar su propia posición en relación con sus hijos.

La AUH es una vía política a través de la cual las madres están atadas a sus hijos. Las madres deben expresar esta conexión en formas particulares para mostrar su integridad moral. Nuestro estudio de caso es una exploración de cómo se forma y se desarrolla este orden moral. A mayor escala, este caso presenta un ejemplo de cómo las políticas se hacen realidad a través de la participación de los destinatarios en ellas. En nuestro trabajo de campo quedó claro que calificar para que la AUH no es suficiente para ser considerada una "receptora moral" de la misma. Las madres con AUH deben forjar una posición en relación con los miembros de su familia, sus vecinos, otros receptores y el público argentino para poder justificar su condición de destinatarias. Sin embargo, nuestro trabajo de campo demuestra que incluso cuando una política de TMC está bastante bien ejecutada (y la AUH desde nuestro punto de vista lo está), aún así es difícil ser un receptor de asistencia social. La negociación que hacen las madres con AUH responde a un amplio estigma de clase, relacionado con recibir asistencia estatal, incluso cuando esta asistencia estatal se intenta presentar como un derecho de quienes la reciben.

Las distinciones de clase entre los receptores de AUH son evidentes en las diferencias entre quienes están limitados económicamente, por un lado y quienes están *severamente* limitados económicamente, por el otro. Las madres se debaten en torno a cómo gastar el dinero en contextos donde sus elecciones están altamente reguladas moralmente. Por lo tanto, para las madres con AUH, el dinero está imbuido de un valor muy superior a su poder adquisitivo. Cuando el dinero es escaso, el gasto estratégico se vuelve especialmente

crítico. Para las madres con AUH, una preocupación clave es encontrar formas de proveer para sus hijos y darles "pequeños gustos". Las madres receptoras buscan hacer que sus hijos sientan que pertenecen al reino de la infancia, un espacio donde los niños están libres de las presiones y visicitudes de los adultos. El dinero AUH, como forma de pago social, viene con un destino predeterminado: es para los hijos. Ante presiones sobre la economía domestica, cualquier desvío de ese guión afecta el status moral de las madres.

La AUH es para los niños

La base de esta negociación moral es la idea de que las madres reciben la AUH en nombre de sus hijos. Los beneficiarios de la AUH son muy conscientes de que esta política social existe para el beneficio de los niños, y expresan esta comprensión constantemente. El estado moral de una madre está ligado a su devoción por sus hijos, una devoción hecha visible a través de la participación en la AUH. Esta interpretación es evidente en todas las entrevistas en las que la opinión de que el dinero de AUH era para los niños siempre se daba por sentado. Este punto de vista parece ser un supuesto incuestionable, incluso quizás para el lector, pero ciertamente no es el único posible. Se podría argumentar que los pagos sociales como las TMC tienen como objetivo sacar a las familias pobres, o incluso a comunidades, de la pobreza, o al menos de la pobreza extrema. Pero esta no fue la opinión que encontramos entre nuestros informantes. Como observamos a continuación, cualquier efecto positivo en otros miembros de la familia se enmarcó como un efecto secundario o una consecuencia coyuntural, fuera del propósito principal de la AUH.

Después de que las destinatarias afirmaron que entendían que los pagos estaban destinados a sus hijos, procedieron a enfatizar las formas en que sus propias acciones se alineaban con tales expectativas. Ejemplificar esta alineación implicaba describir prácticas de gasto "apropiadas". En opinión de las entrevistadas, el dinero de la AUH debe destinarse a tipos particulares de gastos centrados en los niños. Ejemplos de estos gastos adecuados incluyeron dulces, una comida de McDonalds, zapatos para niños o clases de natación. El dinero de la AUH era, como escuchamos varias veces, "algo extra". Por lo tanto, para ser un receptor moral de AUH, uno debe usar el dinero para algo especial para los niños. Nos sorprendió la fuerza de esta idea, un proceso que Viviana Zelizer (2017) llamaría "marcado social" (*social earmarking*) del dinero (p.21), y que conlleva a que ciertos fondos, aunque en principio no se puedan distinguir de otros, sean diferenciados en su destinación práctica.

Por otra parte, solo aquellos que tienen *necesidad*, es decir, aquellos que no pueden mantenerse a sí mismos sin asistencia estatal, se consideran dignos de recibir el pago. La mayoría de los receptores consideraron que una persona solo debería poder recibir la AUH si en verdad la necesita. Hay que tener en cuenta que esto se opone al mensaje que los funcionarios kirchneristas a menudo intentaron transmitir. De acuerdo con ellos, la AUH era la extensión de un derecho o beneficio existente. Este derecho ahora alcanzaba a las familias argentinas más pobres que antes no habían calificado por falta de empleo en el mercado laboral formal. Por ejemplo, Juana, una madre soltera de cuatro hijos receptora de la AUH, explicó que, si llegara un momento en que sintiera que ya no la necesitaba, ya no la aceptaría. Al igual que sus vecinos, sentía que tener necesidad era un requisito previo importante para ser un receptor moral. Aquí surge un problema: aquellos destinatarios que pueden usar el dinero para comprar algo extra para sus hijos corren el riesgo de

no parecer necesitados, mientras que aquellos sin un ingreso estable adicional, que demuestran claramente la necesidad, tienen más dificultades para usar el dinero exclusivamente para beneficio de sus hijos. Como han señalado otros académicos (Fraser, 1989; Zelizer, 2011), los beneficiarios de la asistencia social tienen que hacer todo lo posible para justificar cómo usan su dinero porque las prácticas de gasto de las personas pobres son muy controladas por el público en general. Las estrategias que utilizan las madres con AUH para combatir este escrutinio consittuyen una respuesta directa al discurso público sobre la AUH.

Los receptores más pobres dijeron que usaron el dinero para lo que sus hijos necesitaran en el momento en que lo recibieron: zapatos, útiles escolares, alimentos, facturas o artículos para el hogar. En ocasiones, no obstante, las familias no pudieron marcar los fondos y el dinero de la AUH fue juntado con otros ingresos del hogar, lo que también puede beneficiar a los niños, aunque quizás no tan directamente. Natalia, una receptora de AUH, estaba separada de su pareja y dependía de AUH para mantener su hogar. Explicó que la AUH era esencial: "es una necesidad en el momento en que la tienes. Te cubre una cierta cantidad de necesidades en ese momento. Pero después de eso…, no se puede vivir del AUH, porque uno lo recibe una vez al mes... Una madre o un padre siempre tienen que trabajar para mantener a una familia". Vale la pena señalar que Natalia no tenía un empleo fijo; el único dinero adicional que recibía regularmente era la manutención por parte del padre de su hijo. A pesar de la asistencia financiera que recibe a través de la AUH, todavía tiene dificultades para sobrevivir. Durante la entrevista, Natalia planteó la pregunta de qué hacer cuando no se llega a fin de mes. "¿Qué haces si tu hijo está descalzo y tienes que pagar la electricidad en 15 días? ¿Qué vas a hacer? ¿Qué eliges?", preguntó ella. Insegura de cómo responder, Justine hizo un gesto de incertidumbre. Natalia, insinuando la respuesta que estaba buscando, continuó con más fuerza: "Tu hijo está descalzo, se ve que está descalzo con todos los dedos colgando. ¿Qué haces?" Justine respondió: "Bueno, comprar los zapatos". A lo que Natalia confirmó, "así es como es". Aquí, Natalia subrayó que, a pesar de las dificultades financieras, los hijos siempre deben ser lo primero. En sus palabras, esto es "un derecho que la madre debe otorgar a sus hijos". (Es interesante que haya usado el lenguaje de los derechos aquí.) Incluso cuando la AUH se usa para satisfacer necesidades básicas, Natalia argumenta que los niños tienen que ser especialmente atendidos y sus necesidades deben ser priorizadas. Por supuesto, el hecho de que tenga que elegir entre electricidad y calzado para su hijo es consecuencia de la pobreza. En esta situación, la AUH ayuda, pero es insuficiente para resolver sus problemas financieros.

En los barrios periféricos de Mar del Plata, incluso cuando la mayor parte del pago de AUH no puede gastarse exclusivamente en niños, las madres se involucran en estrategias para honrar el espíritu del contrato social que dicta que el dinero es "para los chicos". Por ejemplo, Juana, anteriormente mencionada, plantea que ella estira el dinero que recibe de la AUH y de cualquier forma de empleo "como un chicle". Pero cada vez que recibe la AUH, explica, lo emplea en algo especial. "Lo que he hecho durante 7 años, es que cuando recibo el dinero, les pregunto algo rico que quieran comer, y pueden pedir carne asada o un helado, y les doy eso". En un gesto simbólico, la consistencia mensual con la que Juana ofrece a sus hijos esta comida especial se equipara directamente con la AUH. Para Juana, este es el uso apropiado. Más que una comida especial, este es un momento especial para sus hijos gracias a la AUH. En este momento Juana consigue poner en práctica lo que cualquier padre moral aspiraría: proporcionar a sus hijos no solo lo necesario para sobrevivir, sino también cosas y experiencias especiales que hacen que la vida sea más dulce y placentera.

Otros destinatarias que igualmente presentan serias limitaciones económicas destacaron este tipo de compra especial para sus hijos que venimos refiriendo. Aunque para muchas no fuera posible repetir cada mes la experiencia, describieron con regularidad un tipo de momento señalado que es posible gracias a la AUH. Por ejemplo, una participante habló sobre el uso del dinero para el tatuaje de su hija de 15 años, y otro para comprar el primer atuendo de su bebé. Una joven madre explicó que aunque piensa que el dinero que recibe de la AUH es distinto y debe ser dedicado a su hijo, no siempre puede usarlo de esta manera. Como ejemplo, describió el caso reciente de que planeaba usar el dinero de la AUH para llevar a su hijo de tres años a montar carrusel en un centro comercial, pero en cambio descubrió que tenía que usar el dinero para pagar facturas. Había esperado gastar el dinero específicamente para darle un placer a su hijo, pero la realidad se lo impedía. Sin embargo, haber articulado la intención de emplear el dinero en su hijo le permitió posicionarse como moralmente íntegra, a pesar de que no haber podido seguir adelante con su plan.

Para los beneficiarios que tienen ingresos adicionales, comprar algo "frívolo" o un "dulce" para sus hijos, o destinar el dinero a actividades específicas de los niños como lecciones de natación o un viaje al centro comercial, son entendidos como buenos usos de los fondos de AUH. Usamos los términos "frívolo" y "dulce" para enfatizar cómo comprar ciertos artículos para un niño, particularmente cuando esta compra cubre necesidades no imprescindibles, permite a las madres demostrar que sus hijos son especiales y merecen premios. En su trabajo sobre el gasto que los padren hacen para sus hijos en Oakland, California, Pugh (2009) muestra que los padres prestan mucha atención a lo que sus hijos necesitan para poder participar en la cultura de consumo que los rodea. A menudo se juzga a los padres más pobres por comprar a sus hijos artículos electrónicos o zapatillas deportivas de moda, pero ella muestra que estos padres están ayudando a sus hijos a encajar en la cultura infantil existente. De un modo semejante, descubrimos que las madres receptoras de AUH de Mar del Plata luchan por proporcionar a sus hijos las cosas que distinguen la infancia. Para algunas, estos usos "frívolos" o "dulces" de la AUH son importantes porque sugieren que no es el estado quien provee lo básico para los chicos—proveer lo esencial es tarea de los padres. La AUH permite a la madre ser una mejor madre al proteger la infancia de su hijo. Ser una buena madre y una buena receptora de AUH está ligada a encontrar formas de usar la AUH de manera adecuada para los hijos. Las madres intentan demostrar que no dependen del estado y, sobre todo, que ponen a sus hijos primero. Estas expectativas penetran completamente su vida diaria.

A la vez, emplear la AUH en artículos extravagantes genera sospechas. Juana, una receptora de la AUH, contó que unos conocidos de ella compraron un automóvil con el ingreso adicional. Para Juana, este es un claro ejemplo de malgasto de fondos, ya que la familia receptora demostraba con su conducta no tener necesidad de la AUH, y lo que es peor, destinaba fondos a algo no relacionado específicamente con los hijos. Este escenario convirtió a esa madre en una doblemente mala receptora. Aunque no es posible verificar si este relato es cierto, el hecho de que circulen historias como esta apunta a una cultura de la administración moral del dinero a la cual los destinatarios de la AUH están sujetos y de cuya reproducción activamente participan. La integridad moral de una madre con AUH depende de que las compras asociadas a esta sean pequeñas, y para los hijos.

Hay que recalcar que las madres no siempre tienen la capacidad de complacer a sus hijos comprándoles lo que estos deseen. A veces ellas pueden gastar dinero en artículos especiales para sus hijos, pero a veces no.

Sandra, una receptora de AUH, describió cómo, en el pasado, su hijo la acompañaba al cajero automático cuando iba a retirar fondos de AUH. Sabía que ella usaría el dinero para comprarle ropa o algo que él particularmente quisiera. Sandra relató que esto había sido posible porque en ese momento estaban mejor económicamente, por lo que podía darle "un gustito". No obstante, cuando ha necesitado el dinero para pagar la electricidad u otra factura, su hijo no recibe nada especial. En su explicación, Sandra enfatizó que siempre que sea posible, prioriza a su hijo. De esta manera, ella demuestra su visión sobre cómo debe funcionar la AUH y se sitúa a sí misma en una postura moralmente adecuada.

La relación madre-hijo-estado

Hacer uso adecuado del dinero AUH es un aspecto importante de ser una buena madre. El hecho de que el AUH esté designado "para los hijos" hace que sea un factor determinante del estatus moral como madre de una mujer pobre. Nuestras informantes tuvieron cuidado de distinguirse de otros destinatarios moralmente cuestionables. Estas madres "malas" "gastan mal" el dinero de la AUH. Como era de esperar, dado que la AUH está profundamente vinculada a la relación madre-hijo, la forma peor vista en que una madre puede gastarla es en artículos frívolos para ellas mismas. Los teléfonos celulares caros, la ropa de marca y el alcohol se mencionaron con frecuencia como ejemplos de dinero gastado mal. El estatus moral de una mujer en tanto receptora de AUH y madre se refuerza si puede distinguirse de otras madres que "gastan mal".

Hemos argumentado que el estatus moral de una madre depende de cómo negocia su posicion como receptora de la AUH a la hora de demostrar devoción por sus hijos. Pero en este proceso hay más cosas en juego. La AUH hace que el bienestar de la madre misma, al menos en los casos en que la AUH es el ingreso familiar predominante, esté indisolublemente ligado a sus hijos. Como explicó Clarice, madre de tres hijos y receptora de AUH, "es un derecho para los hijos; es un derecho que les pertenece, y además de ser un derecho, te ayuda mucho". El hecho de que la AUH opere a través de esta relación madre-hijo significa que tanto el niño como la madre están atados al programa a través de la relación que mantienen entre sí: una relación cuya solidez moral debe articularse, demostrarse y posicionarse en relación con la solidez moral de otros destinatarios. De esta manera, el bienestar tanto de la madre como del niño se vinculan entre sí a través de la política. Ana, madre de cinco hijos y receptora de la AUH, reconoce este doble propósito del programa. Ella dice: "Sí, por supuesto, me beneficio de la Asignación—no digo que no me beneficie porque yo también me beneficio—pero yo dedico la Asignación a mis hijos". Ana, como Clarice, se reconoce a sí misma como beneficiaria del programa, aunque para ella esto ocurre como un efecto secundario. Desde el punto de vista de estas mujeres, la AUH es para los hijos y cualquier beneficio que ellas mismas obtengan del mismo es secundario.

Nuestras entrevistas demuestran que cuando los hijos andan aparentemente desatendidos, sin zapatos, deambulando por las calles o sucios, se produce un reflejo negativo sobre sus madres. En relación con esto, las entrevistadas también apuntan que algunas madres solo cumplen los requisitos del plan para poder cobrar el dinero de AUH. Los hijos de tales madres son motivo de lástima para quienes consideran que los suyos son más afortunados. Ninguna madre con la que hablamos sugirió que sus propios hijos no fueran

atendidos adecuadamente, aunque algunas sí reconocieron que ellas y sus hijos habían ocasionalmente experimentado serias dificultades. La difícil situación de estos otros niños a menudo se ve como expresión de incorrectas actitudes de los padres en lugar de como consecuencia de la pobreza. Esta asociación parece existir, al menos en parte, debido a la existencia misma de la AUH. En este sentido, la AUH parece sugerir que no hay excusa para que los niños sean mal atendidos, ya que cada familia tiene derecho al beneficio mensual. A la vez, contradictoriamente, se comprende que la AUH por si sola es insuficiente para mantener adecuadamente a un niño. Estas dos nociones juegan un papel clave en el establecimiento del terreno moral.

Hasta ahora hemos tratado de mostrar cómo la AUH participa del vínculo madre-hijo e influye en el ámbito moral de la crianza de estos. Queremos sugerir ahora que esta moralización ocurre en diálogo con un discurso más amplio que cruza las líneas de clase. Este punto se hace más evidente si nos preguntamos por qué fue tan difícil para el gobierno de los Kirchner avanzar dentro del debate político general su discurso de la AUH como un derecho. Intentaron diferenciarlo del "asistencialismo" pero tuvieron poco éxito. Sorprendentemente, como hemos demostrado, esto ocurre incluso entre los receptores de AUH, un grupo para el que podríamos imaginar que el mensaje de derechos sería atractivo. Ocurre, sin embargo, que desde el punto de vista de los receptores, en la práctica hay continuidades entre la AUH y otras iniciativas previas de asistencia social. Dado que cumplen roles similares en sus estrategias de subsistencia, para ellos se parecen. Peso a esfuerzos por lo contrario, la AUH se topó con nociones hegemónicas relativas al trabajo, el género, la familia, la raza y la clase.

Esta afirmación está respaldada por la forma en que las receptoras de AUH reconocieron, y quizás incluso compartían, las críticas que tanto políticos como argentinos de clase media y alta les dirigen. Las madres receptoras de AUH saben que corren el riesgo de ser percibidas como: 1) malas madres (por lo tanto, malas mujeres), 2) perezosas y poco dispuestas a trabajar, 3) teniendo hijos para cobrar la AUH y 4) capaces de gastar mal su dinero. Cuando hablaron sobre la AUH, como hemos visto, a menudo era para abordar estas ideas. Algunos comentarios rechazan estos puntos de vista. Por ejemplo, las destinatarias descartan de inmediato que tiene sentido económico tener hijos para recibir la AUH; ellas saben que el pago es insuficiente. También demuestran que trabajan y son buenas madres. A veces, sin embargo, parece más fácil desplazar estos estereotipos a otros receptores de AUH que refutarlos por completo. Los discursos de clase sobre los "pobres que no merecen" a menudo permanecen intactos.

Conclusiones

Los estudiosos de la regulación moral y la gobernanza han señalado que el trabajo de gobernar implica ideas sobre lo que constituye un comportamiento moral, correcto o bueno (Hunt 1999). También señalan que esto no es solo un proceso de arriba hacia abajo; más bien, "la regulación moral puede generarse a partir de una variedad de posiciones sociales diferentes" (p.5), incluyendo "desde abajo". Esto es útil para pensar en la AUH, las TMCs y políticas similares, porque nos recuerda que las políticas necesitan reclutar una variedad de actores sociales para funcionar. Hacer que las políticas funcionen de manera específica implica regulaciones que no necesariamente están integradas en las políticas, pero que son adoptadas y puestas en práctica por las personas que las hacen realidad, incluidos los destinatarios. A medida que las personas luchan por ser y presentarse a sí mismas como personas morales, corren el riesgo de reafirmar las mismas lógicas que las posicionan como moralmente más bajas en relación con otros. Las ideas sobre las fallas morales de los pobres parecen ser notablemente resistentes al cambio. En última instancia, la tarea es ser un buen receptor. Pero ser un buen receptor de ayuda estatal es un oxímoron, porque recibir dicha asistencia presupone algún tipo de falla moral personal. No podemos evitar pensar en Marcel Mauss aquí (2000 [1925]), y su argumento de que la reciprocidad está íntimamente relacionada con el poder. La división entre aquellos quienes perciben el regalo del estado y, por lo tanto, le deben algo, y aquellos que tienen el privilegio de simplemente observar esta relación resulta notable en este caso. Esta división no solo caracteriza el debate político, sino que da forma a cómo los receptores se valoran (o devalúan) a sí mismos y a sus vecinos.

En este trabajo observamos cómo las participantes manejan su identidad de destinatarias de la AUH mediate expresiones que enfatizan que el programa se enfoca en sus hijos. También observamos las diversas formas en que ellas afirman su respetabilidad frente a discursos que tienden a estigmatizarlas. Como la AUH es para los hijos, la política prioriza la relación madre-hijo y, para las mujeres, el papel materno. Las mujeres receptoras están preocupadas por ser buenas receptoras y buenas madres. Estas cuestiones son de interés práctico ya que determinan cómo las receptoras navegan sus mundos sociales, influyen en sus comportamientos y decisiones de compra cotidianas. En el momento actual, a medida que las políticas y el debate público centran su atención cada vez más en formas no condicionales de pagos estatales como el ingreso básico (Standing, 2008; Ferguson, 2015), estamos descubriendo algunos de los efectos menos conocidos de focalizar poblaciones particulares e imponer condiciones sobre ellas.

Referencias

Bertanou, F., & Maurizio, R. (2012). Semi-conditional cash transfers in the form of family allowances for children and adolescents in the informal economy in Argentina. *International Social Security Review, 65*(1), 53-72. doi:10.1111/j.1468-246X.2011.01419.x

Bezanson, K. & Luxton, M. (2006). Introduction: social reproduction and feminist political economy. *Social reproduction: Feminist Political Economy Challenges Neo-Liberalism.* (pp. 3-10) Montreal: McGill-Queen's University Press.

Bradshaw, S. (2008). From structural adjustment to social adjustment: A gendered analysis of conditional cash transfer programmes in Mexico and Nicaragua. *Global Social Policy, 8*(2), 188-207. doi:10.1177/1468018108090638

Campoamor, L. (2016). "Who are you calling exploitative?" Defensive motherhood, child labor, and urban poverty in Lima, Peru. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology, 21*(1), 151-172.

CCT programs: Now on every continent. (2018). Retrieved from http://go.worldbank.org/O9G34HWKP0

Cole, S. (2013). Auto-constructed feminist publics: Household matters in northeast Brazil. In L. Phillips, & S. Cole (Eds.), *Contesting publics: Feminism, activism, ethnography* (pp. 17-42). London: Pluto Press.

Di Leonardo, M. (1987). The female world of cards and holidays: Women, families, and the work of kinship. *Signs: Journal of Women in Culture and Society, 12*(3), 440-453.

Dygert, H. (2017). The fight against poverty and the gendered remaking of community in Mexico: New patriarchal collusions and gender solidarities. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review, 40*(1), 171-187. doi:10.1111/plar.12206

Ferguson, J. (2015). *Give a man a fish: Reflections on the new politics of distribution.* Duke University Press.

Filgueira, F., & Martínez Franzoni, J. (2017). The divergence in women's economic empowerment: Class and gender under the Pink Tide. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society, 24*(4), 370-398. Retrieved from http://dx.doi.org/10.1093/sp/jxx014

Fraser, N. (1989). Talking about needs: Interpretive contests as political conflicts in welfare-state societies. *Ethics, 99*(2), 291-313. Retrieved from http://www.jstor.org/stable/2381436

Fraser, N., & Gordon, L. (1994). A genealogy of dependency: Tracing a keyword of the U.S. welfare state. *Signs, 19*(2), 336. Retrieved from http://www.jstor.org/stable/3174801

Guy, D. J. (2009). *Women build the welfare state: Performing charity and creating rights in argetina, 1880-1955*. Durham, North Carolina: Duke Univ. Press.

Hume, L., & Mulcock, J. (2012). *Anthropologists in the field: Cases in participant observation* Columbia University Press.

Hunt, A. (1999). *Governing morals: A social history of moral regulation.* Cambridge University Press.

Jenson, J., & Nagels, N. (2018). Social policy instruments in motion. conditional cash transfers from Mexico to Peru. *Social Policy & Administration, 52*(1), 323-342. doi:10.1111/spol.12275

Lo Vuolo, R. M. (2016). The limits of autonomy in latin american social policies: Promoting human capital or social control? *European Journal of Social Theory, 19*(2), 228-244.

Mauss, M. (2000). *The gift: The form and reason for exchange in archaic societies.* WW Norton & Company.

Molyneux, M. (2006). Mothers at the service of the new poverty agenda: *Progresa/oportunidades*, Mexico's conditional transfer programme. *Social Policy and Administration, 40*(4), 425-449.

Moore, J., Webb, M. F., Chary, A., Díaz, A. K., & Rohloff, P. (2017). Aid and gendered subjectivity in rural Guatemala. *The Journal of Development Studies, 53*(12), 2164-2178. doi:10.1080/00220388.2016.1274397

Natasha, B. S. (2011). The diffusion of conditional cash transfer programs in the Americas. *Global Social Policy, 11*(2-3), 250-278. doi:10.1177/1468018111421295

Piccoli, E. (2014). *« Dicen que los cien soles son del diablo » :* L'interprétation apocalyptique et mythique du Programa Juntos dans les communautés andines de Cajamarca (Pérou) et la critique populaire des programmes sociaux. *Social Compass,* 61(3), 328-347. doi:10.1177/0037768614535701

Powell, M. (2016). Citation classics in social policy journal. *Social Policy & Administration, 50*(6), 648-672. doi:10.1111/spol.12254

Pugh, A. J. (2009). *Longing and belonging: Parents, children, and consumer culture.* Oakland: University of California Press.

Radel, C., Schmook, B., Haenn, N., & Green, L. (2017). *The gender dynamics of conditional cash transfers and smallholder farming in Calakmul, Mexico.* doi://doi.org/10.1016/j.wsif.2016.06.004

Roca, E. (2011). Extension of the universal family allowance: The universal child allowance. *Sharing innovative experiences: Successful social protection floor experiences.* (pp. 25-42). New York: Special Unit for South-South Cooperation, UNDP.

Sanchíz, A. A. (2010). Opportunities for the poor, co-responsibilities for women: Female capabilities and vulnerability in human development policy and practice. *Journal of Human Development and Capabilities, 11*(4), 533-554. doi:10.1080/19452829.2010.520915

Sandberg, J. (2016). Between poor relief and human capital investments – paradoxes in hybrid social assistance. *Social Policy & Administration, 50*(3), 316-335. doi:10.1111/spol.12111

Schild, V. (2013). Care and punishment in Latin America: The gendered neoliberalization of the Chilean state. In M. Goodale, & N. Postero (Eds.), *Neoliberalism interrupted: Social change and contested governance in contemporary Latin America* (pp. 194-224). Stanford: Stanford University Press.

Schild, V. (2014). Institutional feminist networks and their "Poor": Localizing transnational interventions. *Latin American Policy, 5*(2), 279-291. doi:10.1111/lamp.12043

Standing, G. (2008). How cash transfers promote the case for basic income. *Basic Income Studies, 3*(1), Article 5. Retrieved from http://www.bepress.com/bis/vol3/iss1/art5

Stevenson, L. (2014). *Life beside itself: Imagining care in the Canadian arctic.* Oakland: University of California Press.

Tabbush, C. (2009). Gender, citizenship and new approaches to poverty relief: conditional cash transfer programmes in Argentina. The gendered impacts of liberalization: towards "embedded liberalism, 297-299.

Zelizer, V. A. R., (2017). *The social meaning of money: Pin money, paychecks, poor relief and other currencies.* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

En un día "chau plata". La Asignación Universal por Hijo, dinero escaso /dinero necesario.

María Kendziur

Resumen

Para esta presentación expondré los primeros hallazgos de la tesis doctoral que realizo con madres jóvenes, cuyas maternidades tempranas les han permitido percibir conjuntamente AUH y PROGRESAR, entre otras Transferencias Monetarias. Con el objetivo de conocer sus expectativas y futuros imaginados, reconstruyo desde un abordaje etnográfico, el presupuesto familiar, haciendo foco en la interacción de los dineros percibidos/administrados, y deteniéndome en particular en las experiencias, sentidos y significados que otorgan a la AUH/AUE. Para aportar al debate, considero que la Asignación Universal por Hijo si bien se representa, cada vez más, como un dinero escaso que "se termina en un día", al ser parte del presupuesto familiar compuesto por otros múltiples dineros escasos, se la reconoce como un ingreso necesario.

Introducción

En esta presentación expongo primeros hallazgos de la tesis doctoral que realizo con madres jóvenes, cuyas maternidades tempranas les han permitido percibir conjuntamente AUH y PROGRESAR, así como otras Transferencias Monetarias. Desde un enfoque etnográfico se pretenden determinar principales sentidos, usos y significados de los dineros que se perciben por transferencias estatales y su incidencia en proyeccciones de vida y expectativas.

Pretendo aportar al cumulo de investigaciones que a la fecha pueden relevarse sobre usos y sentidos de las Transferencias Monetarias, indagando sobre relaciones, acciones y prácticas que se despliegan en la cotidianidad de los perceptores de éstos dineros (Sanchíz, A. 2011) (Dapuez, A. 2011) (Hornes, M. 2012, 2014 y 2016) (Wilkis, 2013) (Castilla, 2014) (Dapuez et al., 2017) (Rodríguez Gustá, A. L, 2014). Los antecedentes que existen se constituyen en aportes cruciales al permitir, como indica Hornes (2014), "superar las visiones neutralistas e instrumentalistas sobre el dinero" (p64).

Desde esta perspectiva, destaco la figura precursora de Viviana Zelizer, quien define que las "actividaes económicas de producción, consumo, distribución y transferencias" juegan un papel significativo en nuestras relaciones interpersonales; coloca a la familia como ejemplo claro ya que ninguna dura mucho "sin una intensa interacción económica entre sus miembros" (Zelizer, 2009: 56). Respecto a los dineros, los mismos tienen restricciones sociales, culturales y morales (Zelizer, V.; 2011).

Sus estudios remarcan el carácter eminentemente social que poseen los vínculos económicos. Al mismo tiempo, en ellos se problematiza sobre cargas morales que ubican a quienes se encuentran en condiciones de juzgar y aquellos en posición de ser juzgados y, en este último grupo, la atención puesta en las poblaciones pobres es destacable. De la misma forma, los juicios de valor sobre los dineros que se transfieren pueden reconocerse en sus perceptores, lo que prueba que "no son indiferentes a la naturaleza pública del dinero y de que, así como son juzgados a través de ese dinero, también lo utilizan para juzgar a otros." (Hornes, M. 2015b: 67)

El estudio sobre el dinero permite el acceso al abordaje sobre su uso. El consumo es el espacio en donde

se debaten significaciones éticas, cargas valorativas, morales, ante las elecciones de quien consume. Al respecto, tal como plantea Dapuez (2016), "las transferencias monetarias al ampliar las opciones de consumo de sus receptores, ayudarían a que alguno de sus hijos, sus verdaderos beneficiarios, produzcan "innovación" y recreen nuevas expectativas para sus vidas." (13)

Para esta oportunidad reconstruiré una economía familiar concreta y especificaré argumentaciones de una informante sobre AUH acerca de usos del dinero, proyecciones posibles, sentidos sobre las condicionalidades y de cuidados de los niños. Incluiré allí registros de otros entrevistados pero me enfocare en el caso de Laura, caso significativo cuya situación e historia de vida me permiten profundizar en mi interés de estudio.[1]

En una primera instancia se describirán datos generales sobre el asentamiento donde se lleva adelante el trabajo de campo, en tanto allí se despliegan estrategias comunes que permiten la supervivencia de sus pobladores. Seguido a ello, se analizará un presupuesto familiar concreto. Luego, se expondrán significados y valoraciones sobre el dinero de la AUH. Si bien esta última "se termina en un día", al ser parte de un presupuesto familiar compuesto por otros múltiples dineros escasos, se reconoce como un ingreso necesario.

Seguido a ello se expondrán usos y planificaciones sobre el dinero, en donde tienen lugar consideraciones sobre "mal- gastos", así como juicios de valor sobre mujeres de la propia comunidad.

Finalmente, se trabajará sobre condicionalidades, específicamente sobre el valor depositado en la educación formal para "salir de allí". Estos primeros hallazgos permitiran avanzar hacia los objetivos sobre expectativas y proyecciones, contenido que excede esta presentación.

Estamos acá (…) no hay otro lado para nosotros (…)

Resulta fundamental comenzar dando cuenta de algunas características generales sobre el lugar donde realizo trabajo de campo, lo que servirá para situar la recontrucción de presupuestos familiares. El territorio, conocido como "zona de ladrillerías", es un lote atravesado por una de las principales arterias de circulación de la ciudad[2]. Por allí transitan tanto vehículos particulares como camiones de carga, colectivos urbanos, de media y larga distancia, etc. Una parte se asienta sobre terrenos privados –algunos con pedidos de desalojo- y, otra, sobre terrenos fiscales. Allí la política municipal no tiene alcance, pero sí cuenta con numerosos destinatarios de políticas estatales de mejoramiento barrial, en las que son los propios vecinos la mano de obra.

1 Según Guber (2009) un "(…) tipo de muestra más frecuente en la investigación antropológica es la no probabilística que se diseña según otros procedimientos (…) Otra posibilidad es que una muestra sea *significativa*, esto es, que un hecho o un caso sean pertinentes para dar cuenta de cierto haz de relaciones en un sistema social (Ellen, 1984) (…) (124) Para esta investigación, Laura aporta fundamentalmente por ser la única joven de la comunidad que llega a percibir transferencias por su maternidad joven y por sus estudios, al momento de mi trabajo de campo. Al mismo tiempo ella ocupa un lugar significativo al coordinar/supervisar el trabajo de sus vecinas que cobran el Salarios Social Complementario, a la vez que contiene una historia atravesada por permanentes ingresos de parte del Estado ya sea por Becas de estudio y/o por su situación de extrema pobreza.

2 A fin de preservar a las personas con las que trabajo no brindaré mayores especificaciones de ubicación, solo describiré aquello que considero necesario para que se comprenda el sentido de algunos hallazgos. En un mismo sentido, todos los nombres de entrevistadas fueron modificados.

Si bien no se registra como barrio, quienes lo habitan lo llaman *Los Hornos* –o *Lo Horno-*[3]*,* dada la práctica productiva que lo caracteríza. Los de allí son *la gente de los hornos.* Sobre ello, como hipotesis sostengo que la producción de ladrillos permite la reproducción de una identidad relacionada a la laboriosidad en una comunidad que valora el esfuerzo físico, lo que habilita dos cuestiones. Por un lado, permite perpetuar la diferenciación de géneros por tareas que las mujeres no realizan: *cortar el adobe*; éstas pueden ayudar en algunas tareas pero por lo general se contratan *piones*. Y por otro, entiendo que la lógica de funcionamiento de los hornos de ladrillo (*pan para hoy hambre para mañana*) se traduce en las valoraciones que hacen de otros ingresos (*siempre algo te queda*). Como indica una informante que milita en vinculación con la cooperativa de ladrilleros: "Con el tema de la producción de ladrillo, lo que se produce de ladrillo prácticamente no tiene ganancia, lo que se gana se vuelve a invertir en material o se paga lo que se queda debiendo de la materia prima" (Militante del Movimiento Evita, registro del 11/07/2019)

Por otro lado, si bien no existe un reconocimiento como barrio, las prácticas de partidos políticos son permanentes en el lugar[4], más –por supuesto- en períodos electorales. Cabe destacar que la relación con diferentes partidos políticos –aunque se definan peronistas y militen al respecto-tiene que ver con una característica particular de supervivencia. De modo similar a como lo plantea en su investigación Denis Merklen (2010) se percibe una lógica de tipo "cazador", para hacer frente a la incertidumbre e inestabilidad diarias[5]. En "*Los Hornos" cualquier ayuda se recibe*. Quienes habitan allí están en la permanente búsqueda de nuevos ingresos, tanto a partir de encontrarse informados de nuevos programas, líneas de crédito, subsidios de todo tipo, como de esperar, aprovechar y solicitar *ayudas* de quienes se acercan al barrio.

Los dineros y los recursos que llegan poseen diferencias que se observan en las prácticas que hablitan. Si bien no existen relevamientos sistematizados que den cuenta de la situación del barrio, la economía del mismo se compone de transferencias en especias y en dinero, ya sean de parte del Estado o de instituciones, donaciones personales o de partidos políticos[6]. Dentro de las percepciones de ingresos publicas se destacan aquellas destinadas a titulares mujeres como la AUH ("todas cobran las asignaciones"-Entrevista L. 15/05/2019-) y el Ellas Hacen.

3 De acuerdo al modismo paranaense de "aspirar" las "s" finales, lo cual se ve pronunciado en algunos barrios y zonas rurales.

4 El desarrollo de esta cuestión excede las posibilidades de esta presentación.

5 Merklen (2010) argumenta que la exterioridad con la que se relacionan las clases populares con las instituciones, los lleva a "proceder como "cazadores" en busca permanente de una presa para llevar a su colectivo de pertenencia (la casa, el barrio, la banda, la iglesia, el partido)" (p.88) Desde la acción colectiva, la comunidad reclama sus derechos, "la lógica del "cazador" permite que negocien dentro del sistema político y refuerzan las estructuras locales de solidaridad" (p.113).

6 Según un informe sobre EPH de Estadísticas y Censos de la Provincia, en el Gran Paraná desde 2016 a 2018 –período en que inicio mi trabajo de campo, el que aún continúo- aumentan los hogares que solo perciben ayudas en especias: el menor valor se ubica en el tercer trimestre de 2016 con 6,6%, llegando a 9,9% en el segundo trimestre de 2018 –sin embargo, el valor más alto se ubica en el segundo trimestre de 2017, con un 10,1 %-.

Los hogares que sólo perciben ayudas monetarias disminuye, siendo en 2016 de 17,5 promedio pasando a un 10, 5 % en el tercer trimestre de 2018. A su vez, aumentan los hogares que reciben ayudas monetarias y en especias: siendo el menor valor promedio 3,1% en el primer trimestre de 2016 y llegando a un 6,0% en el primer trimestre de 2018 –aunque luego disminuye a 4,0% en el tercer trimestre-

Análisis de una economía familiar concreta

Laura tiene 24 años y dos hijas, una de 5 y otra de 7. Sobre su maternidad suele mencionar la pérdida de un primer embarazo deseado, pero refiere que las dos siguientes *llegaron,* pero que no las buscó. Conocí a Laura hace más de un año, presencié varios intentos de generar ingresos extras a los que posee (venta de comida, limpieza en casa de familiares, rifas) y conocí sus busquedas permanentes de descuentos, como práctica cotidiana para abaratar *lo caro que esta todo.*

Al indagar en su historia de vida, ella logra ubicar una trayectoria de cobros sostenidos desde el inicio de su pubertad, comenzando con un ingreso municipal que se otorgaba a quienes estuvieran bajo la Linea de Indigencia. Posee actualmente un ingreso de aproximadamente $ $13.343,2 mensual,[7] en su mayoría (un 91% aproximadamente) provenientes de transferencias.

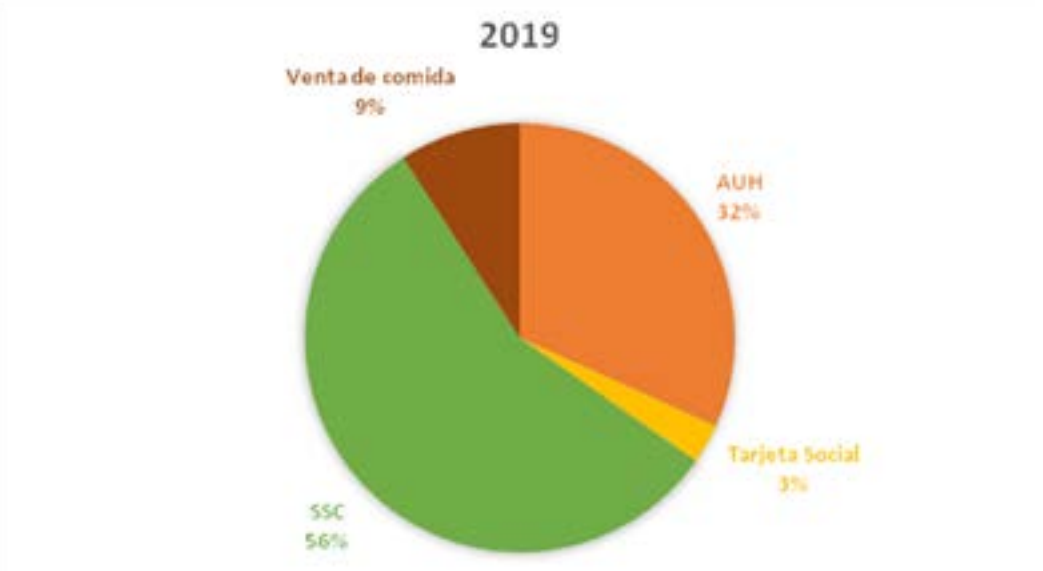
Al tiempo de conocerla queda embarazada de su segunda hija, lo que implica la gestión de la AUE, que recien cobra sobre finales de 2018.

INGRESOS EN DINERO: $13,318

A esto debe agregarse la *ayuda* que su abuela brinda en devolución de su colaboración con el cobro de la pensión y la limpieza de su hogar. No se conoce el monto.

7 Cabe destacar que según aparece en una noticia de INFOBAE del 18 de junio de 2019, en base a datos estadísticos de INDEC, en mayo de este año una familia tipo (de 4 integrantes) "necesitó tener $30.337 para no ser pobre" –lo que implicó una suba de 2, 9% respecto a abril- y más de $12. 086,78 para cubrir la canasta básica alimentaria, y no caer en indigencia -2% más que el mes anterior-. https://www.infobae.com/economia/2019/06/18/en-mayo-una-familia-tipo-necesito-tener-ingresos-de-30-337-para-no-ser-pobre/

DE UN TOTAL DE $13.343,2

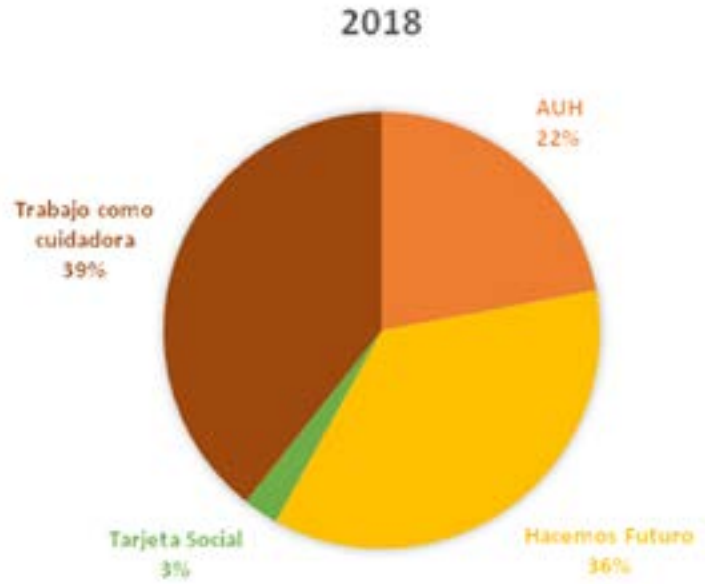


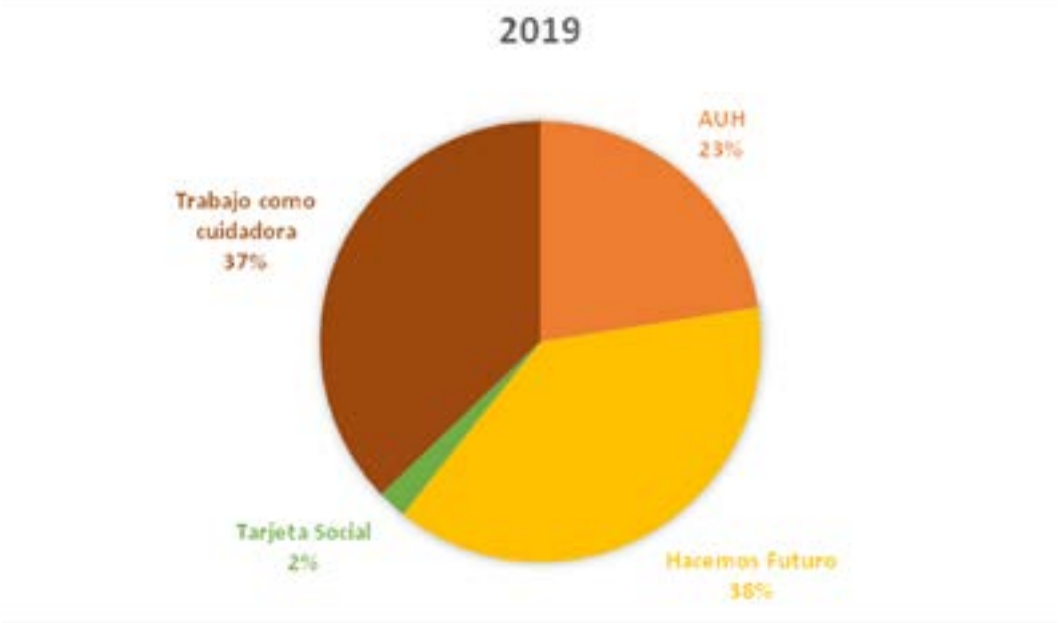
Son pocos los meses en que se perciben el PROGRESAR y la segunda AUH que cobra por su nueva hija; en 2018 deja de percibir dicho ingreso para su educación. Para ella estudiar es importante porque considera que le permitirá acceder a un trabajo fijo. Cree, de todas formas, que con la venta de comida va a poder solventar esa *plata menos*, pero registro que la venta sigue siendo igual, con un año de diferencia (entre $1200 aproximadamente de ganancia por vez, y no sostiene más de una al mes, lo cual se relaciona también con las posibilidades de compra en el barrio).

Ya para fin de 2018 comienzan a hablar de los préstamos que da la Asignación, pensando en continuar con la construcción de la casa. En 2019 *saca* efectivamente uno de los préstamos para comparar vestimenta de la nueva bebé- no se incluye en el gráfico porque es un dinero que solo ingresa una vez: $8000-.

Observo que Laura comparte parte de la economía con su madre, Analía, desde casas separadas, situación que reconozco también en otros hogares.

Analía, tiene 42 años, dos hijes a cargo (de 11 y 16 años. Tiene un total de 5, más una primera fallecida). Posee actualmente un ingreso de $18.843,2, el que se compone en un 63% de transferencias.





No tiene ningún tipo de contrato o relación de dependencia por su trabajo de cuidado a una anciana, lo que le posibilitaría acceder a derechos o exigir mejores condiciones y aumento de salario –cobra actualmente $7000-. Parte de lo que se le paga proviene de lo que PAMI otorga como subsidios, lo que debería completarse con algún aporte más de quien contrata. Analía desconfía de quien le paga –hija de la señora que cuida-, al sostener que *seguro se queda con algo de plata*. Se muestra en permanente disconformidad con su trabajo, quiere dejarlo por lo que se siente obligada a aceptar, pero no puede porque antes necesita *salir de las cuentas*[8].

Como puede observarse, gran parte de los ingresos percibidos corresponden a transferencias estatales. Del total, si bien las AUH no constituyen –en este caso- el ingreso prioritario al existir otros de montos mayores, sí representa una parte considerable del total y, por sobre todo, se interpreta que cada dinero percibido resulta necesario para la vida de los integrantes de la familia.

> M: Me quedé pensando en esto de que viste que te estaba diciendo de hace cuánto que hay de ese tipo de políticas y que pasaría si no hay más, si, por ejemplo, no está más el PROGRESAR, no está más el Ellas Hacen.
>
> L: No sé, yo digo se arma un quilombo -risa- Cuando saquen eso se arma un quilombo
>
> M: Un quilombo, o sea, vos decís...
>
> L: Empiezan a saquear y esas cosa. Hay gente que cobra eso no ma y más la Asignación y eso y con eso viven.
>
> M: Por ejemplo, ¿qué pasaría acá en el barrio?
>
> L: No sé qué pasaría -ríe-.

8 En dicho trabajo *la hacen trabajar* de mañana y tarde, de lunes a sábado sin vacaciones ni posibilidad de pedirse licencias: debería hacer un tratamiento para recuperar su hombro desgarrado producto de levantar a la señora que cuida, pero *no le dan los días*.

M: ¿Vos decís que se juntan?

L: Juntarse no, van a andar todo con la cara larga ahí amargado.

M: Y ustedes como harían, porque más allá de que ustedes tienen otros ingresos, su ingreso medio sostenido es ese.

L: Si, el Salario ese y la Asignación, yo hasta que no consiga un trabajo lo único que tengo es eso. No sé, estaría re empeñada, se me juntarían las cuentas (…) (Entrevista 27/02/2019)

El presupuesto del hogar se compone así de múltiples dineros que siempre resultan escasos y se buscan y se reciben permanentes *ayudas.* Como partes de la comunidad, el día a día se sustenta también con la percepción en especias que reciben desde instituciones, asistencia municipal y/o provincial, partidos políticos y personas particulares[9].

Una de las diferencias claras que establece mi informante entre la AUH y otras transferencias que recibe es que las otras demandan acciones que le disgustan, porque considera que *es ya por política que te lo dan.* En general allí describe viajes y asistencias a actos políticos, pero también refiere la presencia en reuniones y talleres con *gente que viene de Buenos Aires* que los hacen formarse en temas que no son de interés para el lugar, por ejemplo, sobre "sindicatos" siendo que a ellos *no les interesa porque son una cooperativa.*

Suben el sueldo, ponele la Asignación y te suben el doble las cosas… La Asignación no te alcanza pa nada, pero de algo te salva.

La AUH se interpreta como un dinero estable, es decir, del que se dispone mes a mes (Genolet, 2014). Dentro de las planificaciones de gastos y usos si bien "con la Asignación no te alcanza pa nada(…)"(Entrevista L. 05/09/2018); "(…) aunque sea de algo te salva (…) para comprarle cosas(…)" a la niña (Entrevista a L. 26/07/2018). Se vincula con ropa, pagar alguna cuenta –por lo general vestimenta también de la niña que percibe el derecho- y alimentación de toda la familia, entrando una parte en el torrente de gastos comunes. Según L. La AUH es un dinero que es o puede ser gastado en un día: "en un día capaz que chau plata"

L: Si, cuando cobro si le compro algo a la nena así siempre le estoy comprando una ropita o algo y después le pago la... ponele las cuotas que hago de una zapatilla y eso que le he sacado y siempre me queda algo así de plata y compro algo pa comer y chau plata -risas-. En un día capaz que chau plata. (Entrevista L. 02/08/2018)

Esto se registra también cuando comienza a percibir AUH por su primera hija, hace más de 4 años:

L: Porque cuando son bebés no tenes gastos que digamos, más en pañales y en la leche, pero yo como cobraba la Asignación de ella, con eso me alcanzaba, los pañales, la leche, porque yo le compraba el bolsón para que le dure todo el mes (…) Y le compraba las toallita pa limpiarle y chau plata, porque era poquito lo que te pagaban en la Asignación.

9 Excede los objetivos de este trabajo especificar la compleja dinámica acerca de las ayudas.

M: ¿Vos te acordas lo que te pagaban?

L: Y habrá sido 500 peso, 600. (Entrevista L. 05/09/2018)

Laura hace referencias constantes a lo que valen las cosas y a la situación económica familiar (*acá andamos, secos como siempre*) y evalúa el ingreso de la Asignación en función de ello.

L: Viste que ahora le sacan la Asignación a algunos chicos, a los que, por ejemplo, tienen el sueldo alto.

M: ¿Vos decís que ahora están haciendo como una revisión de eso?

L: A lo que tienen el sueldo alto... A la gente que tienen el sueldo alto.

M: ¿Y eso qué te parece?

L: Por un lado, si tenés un sueldo alto yo digo... bueno no se, porque hoy en día no alcanza pa nada la plata. Hay gente que paga cuánto de luz; ponele que cobre 10 mil, 11 mil peso en el mes ¿y lo que paga de luz? ¿y lo que tenés pa comer? ¿comprar para comer? Los ricos son lo único que no se quejan de las cosas que suben.

M: Entonces no te parece bien que le saquen a nadie.

L: Y no (…) (Entrevista L. 02/08/2018)

M: Y con lo que te pagan ahora, vos pensas que se podría…

L: No... porque esta todo caro (…)

M: Claro. Y ahora decían que iban a subir.

L: Si, pero suben el sueldo, ponele la Asignación y todo, y te suben el doble las cosas, el triple. Porque ahora: una yerba, 100 peso gasta; el kilo de pan, quere comer un pan, esta como 50, 60 peso el kilo de pan (…) Como si te pagarían 300 peso, ponele, como si pagarían 500 ponele. Porque vo ponele que este 1200 la Asignación, pero vos viste que no te alcanza pa nada, todo sube, queré comprá, queré cocinar y tenés que tener 300 peso en el día para cocinar. (Entrevista L. 05/09/2018)

M: Entre el Ellas Hacen y la Asignación ponele, que sean 6500.

L: Y depende los hijo que tenga.

M: Claro.

L: Porque si tenes mucho hijo, hasta 5 te paga creo la Asignación, tené casi 10000 peso.

M: Pero...

L: Porque el Ellas Hacen tiene todo el mismo, está en 5700 está.

M: Mjm ¿pero a vos te parece mucho?

L: ¿Qué?

M: 10000 peso ponele para una...

L: No -agudo y fuerte-, no e nada la plata.

M: ...para una familia.

L: No te alcanza pa nada la plata, vos sabe que ahora si queré cocinar tenés que contar con 400 peso en el dia, ta todo caro la verdura todo, subió todo de nuevo. (Entrevista L. 24/10/18)

Por otro lado, la Asignación, a su vez, da posibilidades de descuentos en servicios de transporte, así como el acceso a líneas de crédito que son moneda corriente en el lugar.

M: ¿Y si no le podés comprar que haces?

L: No si … Ahora pedí el préstamo ese que dan en la Asignación. 5 mil, 6 mil por guri, mira por la Nahiara yo ya lo había pedido el año pasado (…) Y le voy a comprar abrigo, le voy a comprar ropa y eso a las gurisas.

M: ¿Cómo se llama el préstamo ese?

L: No sé, préstamos de Asignación o Argenta no sé cómo e, hay más préstamos ahí está el de jubilado, el de materiale, no sé qué onda... yo no entiendo nada de eso (Entrevista L. 15/04/2019)

M: Y eso te dan un préstamo por Asignación o...

L: Si, dan otro, pero yo lo dejé porque pa festejarle el cumpleaño a la F., el año, viste que el añito siempre se festeja y pa la N. no hay cumpleaño este año. (Entrevista L. 29/04/2019)

Cuando saquen eso se arma un quilombo.

Frente a interpretar que este dinero se espera, interrogo sobre la posibilidad de que la política ya no exista más. Se observa una diferencia entre la respuesta de Laura al indagar sobre trayectorias de vida en donde ubica transferencias previas estatales y su madre, quien vivió fuertes carencias y *tuvo que golpearse sola* desde adolescente, luego de quedar embarazada.

Ante la posibilidad de que transferencias como PROGRESAR, Ellas Hacen y AUH dejen de existir, Laura considera que "se armaría quilombo" y tendrían lugar experiencias de saqueo, sus vecinos se "amargarían" y ella "estaría re empeñada", por no poder pagar las cuentas mes a mes. (Entrevista 27/02/2019) Su madre, ante la misma posibilidad sostiene que "la gente se moriría de hambre". (Entrevista 27/02/2019)

M: La otra vez vos decías, te acordás que yo te había preguntado qué pasaba si sacaban la Asignación y vos decías que se podría todo.

L: Y sí, porque mucho viven de la Asignación noma, cobran eso y cobran el Salario como el que estamos cobrando -Se la nota cada vez más nerviosa, puede ser porque la estuve matando a preguntas, se desquita con los patos- ¡Oh estos patos mugrientos!

M: Pero, sin embargo -risas-…

L: Si, son re hediondo. Rajá de acá vo.

M: Ehh

L: Mucho viven de eso, porque ni siquiera trabajan nada (…) (Entrevista L. 15/05/19)

Planificaciones y usos.

A) Ahora cuando me paguen la Asignación de ella, pero me lo pagan recién el mes que viene.

Respecto de usos en relación al embarazo, la AUE, se constituyó desde el inicio en un dinero que se espera en X mes para ser gastado en X cosa: se sabe con anterioridad que será cobrado previo al nacimiento de la futura hija y servirá para gastos de la bebé –ropa, pañales, bolso-.

M: Che ¿y ahora hiciste el trámite para Asignación por Embarazo?

L: Si

M: O sea que eso está… ¿todavía no lo estas cobrando o sí?

L: No, de acá a septiembre a octubre más o menos. pero esa plata eso ya que cobre eso está para comprar ropita porque no tengo nada. Quiero ver qué es porque no tengo nada, nada de nada (…) (Entrevista L .02/08/2018)

M: ¿Y después tenés algo guardado para comprar pañales o no?

L: No, pero yo ya el mes que viene ya cobro la Asignación asique…

M: Eso lo vas a destinar a… Ahh la de por Embarazo.

L: Si.

M: ¿Estás esperando eso para comprar? - Asiente- . (Entrevista L. 07/11/2018)

M: ¿A la Asignación de ella ya lo estas cobrando?

L: Sí, pero al nacimiento de ella no me lo pagaron.

M: ¿Y será que viene después?

L: No sé, porque yo entregué el papel de ella en febrero me parece, porque viste que yo no lo había entregado.

M: ¿Y por qué no lo habías entregado?

L: Y porque se me pasó, en enero tenía que entregar el papel y se me pasó, entonces en febrero lo entregué, me dijeron que iba a venir pa abril y no lo cobré porque yo con eso le iba a comprar abrigo ¿viste? Toda ropa de abrigo todo, porque todo chico le queda, ni lo cobre; tengo que ir a ANSES a reclamar, pero ya no creo que me lo paguen, ya una vez que te cagan se lo dejan ello -ríe seria-.

M: ¿Vos decís?

L: Sí, porque el nacimiento creo que es 2 mil y algo.

M: ¿Y tenés que comprarle abrigo?

L: Si, ropa de abrigo. Todo chico le queda. (Entrevista L. 15/04/2019)

Sobre las planificaciones de sus propios gastos en relación a la AUH aparece en su discurso un deber fuerte que difícilmente se cumple cuando los dineros llegan. Retomando a Zelizer (2011) la marca de los dineros de las Transferencias Monetarias Condicionadas aparece en los discursos de las entrevistadas, lo cual tiene que ver con fuertes cargas morales que recaen sobre las mujeres que administran, sin embargo, puede comprobarse que "dependen sus posibilidades y usos de su escasez" (Dapuez et al., 2017)

Este marcaje social se reconoce así en lo que se puede decir sobre el uso de ese dinero, aunque ello no se pueda cumplir.

L: El mes de enero andan todos seco, mucha joda lo 25 lo 31 y -ríe-.

M: Hay mucho gasto en la fiesta, sí.

L: Para nosotro guardamos plata, para comprar carne para el 31 con el plu ese que habían dado.

M: ¿El bono? –de AUH-

L: Mjm.

M: ¿Qué hacen, asado?

L: Con eso le compre ropa a la Nahiara y después guardamo, no compramos mucho. Un poquito noma porque no comemo mucho –registro que parece que se arrepiente de decirme éste gasto y agrega uno directo para la hija- (Entrevista L. 27/12/2018)

La AUH, mientras se espera se piensa para ser gastada en la niña recién nacida, pero al mismo tiempo -en el mientras tanto- es posible utilizar la AUH de la niña más grande.

L: (…) La ropa ya no le queda. Le queda medio justita.

M: ¿Toda la ropa? - Asiente- ¿Y le vas a comprar ahora?

L: Ahora cuando me paguen la Asignación de ella, pero me lo pagan recién el mes que viene.

M: ¿Por qué?

L: Porque como yo no entregué enseguida el papel de nacimiento, la partida de nacimiento me dijeron que en abril recién iba a cobrar, así que voy a comprarle ropa (…)

M: (…) Y cómo has hecho si no estás cobrando de lo de ella con los pañales y eso?

L: Los compro igual con la Asignación de la Nahiara. Sino pido emprestado y después lo devuelvo cuando hago venta. (Entrevista 27/02/2019)

Se proyectan usos para la AUH de la hija recién nacida, pero mientras se espera cobrarla es posible utilizar la AUH de la niña más grande, dinero que en los discursos puede aparecer también utilizado de otra manera. Es decir, para un mismo dinero escaso se manifiestan múltiples usos simultáneos que difícilmente puedan coexistir sino es a través de la compra en numerosas cuotas de montos pequeños (en general en 18).

Estas diferencias entre el discurso y posibles usos pueden tener que ver también con que mes a mes existe una cierta incertidumbre sobre el presupuesto total: hay diferencias entre dineros que entran, ya sea porque se proyectó comenzar a cobrar algo que no llegó, porque se pidió un préstamo, porque se dio de baja un ingreso, por más ventas, entre otras cosas, lo que coexiste con el dinero "estable" (Genolet, 2014) de la AUH.

Es interesante observar cómo en *los hornos* pueden *largar ventas* de comida a fin de mes, *fiando* a sus vecinos, porque prevén las fechas de cobro de transferencias (el 5 el Salario Social Complementario y en días siguientes la AUH, según número de DNI). De esta forma, también la AUH, al ingresar al torrente de gastos comunes puede ser de insumo para la producción de dicha comida, lo que implica un pequeño ingreso más.

Finalmente, sobre los usos que se enuncian, existen comparaciones permanentes entre la alimentación que Laura pudo dar a la primer hija con el dinero de la AUH y lo que puede comprar ahora. Por ejemplo, parte del dinero era destinado a la compra de *yogure, eso de pote, lo yugurisimo* que ahora son incomprables por su valor –*ahora compro lo barato no ma-* ; también la posibilidad de comprar leche y no usar la del bolsón que *es re fea* porque *tiene gusto a hierro, e horrible.* Estos gustos que antes podía conceder a su hija, actualmente no son posibles.

Las compras de alimento por AUH se reducen y aprovechan el cobro de la Tarjeta por Riesgo social[10] para la compra de *mercadería.*

10 "Prestación económica mensual de carácter alimentario por vulnerabilidad social del grupo familiar, que se efectiviza mediante una tarjeta de débito con monto no acumulable (SI.DE.CRE.ER.). Son titulares de derecho las familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad social sin ingresos estables, con domicilio en la Provincia de Entre Ríos, siendo prioridad: Familias sin ingresos económicos o con ingresos inferiores mínimos al salario vital y móvil; familias con niños de 0 a 5 años; adultos mayores con niños a cargo; adultos mayores de 65 años sin cobertura social (Página Web, portal de trámites, Gobierno de Entre Ríos). La tarjeta puede ser por "Riesgo social" (para quienes perciben ingreso por debajo del salario mínimo, vital y móvil) o "Riesgo Nutricional" (para niños de entre 0 a 14 años y embarazadas que, mediante control del Centro de Salud más cercano, se detecte bajo peso); también existe un bono para celíacos" (Kendziur y Raffo, 2019)

B) Yo, ponele que a vece no me alcance, pero yo a la nena la tengo bien vestida; algunas cobran y todo pa malgastar.

Tal como plantea Hornes (2014) "el uso del dinero moviliza evaluaciones que entrelazan aspectos monetarios y morales" (p.75). Laura con frecuencia habla de "malgastar" dineros, fundamentalmente los de la AUH, la que es *plata de los chicos*. Estos "mal gastos" refieren a adicciones como "pucho" y "alcohol" e implican tener a hijos mal vestidos y desatendidos.

O sea, en tu caso no tendrías problemas con la Asignación.

L: No -agudo- se que alguna gente viste que cobra la Asignación y piensan en chupar y en esas cosas y no en comprarle una ropa a los gurises, porque vo ve gente que como tiene los hijo. Hay distintas clases de personas.

M: Y eso vos conoces así…

L: Si, yo he conocido, conozco. Por ejemplo, en mi caso, no se, yo cobro la Asignación ponele a veces no me alcance o algo, pero yo a la nena la tengo bien vestida. Nunca va a andar con las zapatillas rotas ni nada de eso. Ella cuando sale a un cumpleaños siempre sale bien. Y vos ves que hay gente que cobra la plata porque es que es plata de los chicos y vos ves y están todos crotos todo con zapatillas rotas y acá andan descalzos, desnudos. A mí ya, no te digo andamos medio apretado pero por el tema de que yo decidí hacerme la casa y decidí hacerme la casa, porque si no yo con el salario ese que cobro más la Asignación me alcanzaría bien, porque soy yo y la nena y siempre la estoy ayudando y mi mama siempre me está ayudando, lo que pasa es que yo con el tema de la casa y eso, por eso estoy un poco apretada. Pero igual, porque decidí hacerme la casa, pero igual así mismo, así yo no me compre una ropa pero yo a la nena siempre le estoy comprando algo, yo, mi mamá siempre le regala algo, la madrina y eso; y mal que mal la nena anda bien vestida, nunca anda descalza ni nada y acá vos ves y hay personas que cobran plata de los gurises o ponele ese Salario como el que yo tengo y lo primero que hacen es pensar en comprar pavadas: que cerveza, que pucho; y lo hijo vos lo ves y anda todo… la de ahí… ahí ¿viste cuando venís pa acá, el ranchito ese que está ahí que es una mugre afuera? ese que está de este lado, al lado del tinglado.

M: ¿Medio al principio?

L: Aja. Y bueno, ahí es un desastre, bueno ese es un estilo eso. Esa es así, lo hijo andan desnudos, van a la casa de la madre así, que viven enfrente que siempre con hambre así. Pero viste que uno no se puede meter, ya si no se le cae el asistente social o algo de eso, una no se puede meter, por eso yo no me meto en ese caso, pero te da bronca por los chicos, porque vos decís andan desnudos y fríos, puede haber algún bicho y picarlo, porque no limpian al rededor o algo de eso, cortar el pasto.

M: ¿Y vos no pensas que tiene que ver con que no les alcanza?

L: No se si no les alcanza, porque si fuera que ellos estarían ponele haciéndose una casa bueno, ponele, ocupan la plata en eso, no le alcanza porque todos lo meses están comprando para seguir

con su casa, pero vos sabes que ello apenas cobren enseguida corren a comprar una cerveza, que hacen joda, que pucho; y ropa digamos que no le compran a lo hijo, porque siempre andan así no ma, pero viste una no se puede meter, ni decir nada porque cada una con su familia. (Entrevista L. 02/08/2018)

L: (…) Yo me enojo yo más en ver los chicos así descalzos y eso y vos sabes que vos cobras una plata de ellos, por qué no le compran un par de zapatilla eso algo de eso. Pero nunca me han dicho nada que yo me haya enojado, si no que es lo que yo veo y me da bronca porque es feo, porque a mí no me gustaría que mi hija ande así, descalza con el frio que hace, en bola que es como andan los nenitos de ahí (…) (Entrevista L. 02/08/2018)

L: Yo se lo que soy y lo que hago con las cosas de la nena (…) a esas personas no le importa nada. Te das cuenta porque apenas cobran: todo chupi. (Entrevista L. 07/11/2018)

Se interpreta que este dinero habilita control entre vecinos y ponderaciones respecto a cuidados maternales. Si bien ellas *no pueden decir nada, no te podes meter,* conocen mecanismos estatales –fundamentalmente el COPNAF[11]- a los que dan intervención en determinadas situaciones.

Esta evaluación sobre los comportamientos entre vecinos tiene lugar también en críticas frente al cumplimiento de las condicionalidades de programas como el PROGRESAR y el Ellas Hacen, que suponen cumplimientos en el sistema educativos; como expresa Roberti (2018) "(…) se comienzan a delimitar lógicas de merecimiento (…) cuyo corolario habilita la construcción de fronteras simbólicas –y, en particular, morales –entre los participantes (145)

De mi forma de ver hay gente que sí, que queda embarazada, tiene hijo para cobrar Asignación o algún Plan.

Laura interpreta en relación a lo que observa en sus vecinos, que hay quienes *tienen hijos para cobrar*. Una de las conversaciones en las que reflexionábamos sobre los *gastos* en la niñez, ella calcula cuánto sumarían varias AUH que, al mismo tiempo, no son utilizadas para gastos en los hijos:

M: ¿Y vos pensás que eso, o sea, que todas las personas cuando van a ser madres o padres tienen en cuenta eso o no?

L: No se

M: ¿O por qué habría un deseo de ser madre?

L: Alguna si digamos, eso que tienen seguido es por la Asignación también.

M: ¿Vos decís que es por la Asignación?

L: Por qué vo... cuando hay que tienen seguido, que no se llevan ni 3 o ni 4, que se llevan nomas un

11 Consejo Provincial dela Niñez, la Adolescencia y la Familia.

año o que se llevan meses (…) Y no se dan cuenta que con una Asignación no te alcanza pa nada. Porque vos gastas más de lo de una Asignación para...tenés que gastar más para darle de comer, tenes que comprar pañales la leche, todo.

M: Y vos pensas que eso es así, que es por la Asignación.

L: Si. Bastante. Por cobrar la pata sí. Porque ponele hay alguno que tenes como 5 hijo, y en eso 5 ¿cuánto tené de Asignación? Obvio que no le compran las cosas a los hijo, porque andan como croto. Todo gasto, todo chupi, todo cigarrillo

M: ¿Y vos tenes conocidas que hacen eso?

L: Si. Por eso te lo digo – muy segura y ríe-.

M: Ah mirá. Porque siempre parece como una cosa medio…

L: De acá al lado, hay una que vive chupando, todo, y cobra la Asignación y todo chupi y al rato no tiene más nada. Hay como dos o tres que son así. Hay otra que tienen una nenita que se la manda a un loco de Santa Fe, que era el novio de ella, ni siquiera era el padre de la nenita y la deja con él y no le importa nada. Basta que cobra la Asignación y tenga pa chupar no le importa la hija. Siendo que ni el padre es el loco ese. (Entrevista L. 07/11/2018)

M: (…) Pero al mismo tiempo uno elige también tener hijo o no?

L: Si, a veces hay personas que, si le gusta, le gusta tener hijo, no sé.

M: ¿En tu caso vos decís que no hay ningún punto a favor?

L: No lo he buscado, pero vinieron y vinieron bueno, ya está.

M: Vos no te preocupes que no le voy a decir a N. “vos sabes lo que me dijo tu mamá” -risas-.

L: Si, hay gente que, a veces buscan hijo para cobrar.

M: Igual eso es medio raro también.

L: Porque viste que hay gente que vos te fijas y uno seguido tras otro, y de qué te sirve cobrar por tener hijo si no te alcanza.

M: ¿Pero por eso yo pienso capaz no es tan así o vos decís que es así?

L: Si, hay personas que sí, si vo va a alguna parte si, hay uno chiquito y ahí le sigue el otro y así están.

M: Pero, o sea...

L: Si de qué te sirve cobrar si ponele que cobre ahora que se fue a 2000 la Asignación, ¿cobra 2000 y de que te sirve? Si le compra ponele, porque hay gente que le compra realmente, no se le compra do ropa y lo otro deja para comer y ya está o si tene que comprar un par de zapatilla y sabe que, la

zapatilla están re cara. No te alcanza pa nada, para qué para alimentarte en el me no te alcanza.

M: Pero por eso yo digo, ¿vos decís que es por eso que tienen esos hijos?

L: A veces si, hay gente que si -muy segura-.

M: Pero vos conoces gente que hace eso o pensas que hay gente que hace eso -se toma tiempo para contestar-.

L: Y hay gente que si hace eso -risa pequeña- Porque tienen hijo tienen hijo y después lo ve que están magueando, que esto que aquello; allá afuera del banco hay una que va con lo nenito así se pone afuera del banco a manguear; si ponele con uno o do no te alcanza ¿para qué va a tene otro? De mi parte, mi vista ¿cómo era? Mi forma de ver hay gente que sí que queda embarazada, tiene hijo para cobrar Asignación o algún Plan. (Entrevista L 15/04/2019)

Esto que Laura sostiene podría encontrarse en el pasado también, desde sus recuerdos de cobros previos por la infancia:

M: (…) Y antes de la Asignación entonces… porque bebés hubo siempre.

L: Si antes de la asignación pagaban el INCINIPA[12], pero ante con 50 peso te alcanzaba.

M: ¿Vos decís que pasaba lo mismo?

L: Si pasaba lo mismo, porque viste que antes con 50 peso comprabas de todo ¿cuánto está un atado de puchos ahora? 80 peso. Lo que fuman así lo Phillips, eso tan como 80 peso, y si son de fumar un montón ¿cuánto gastan en el día? y la Asignación son 1200 que te pagan, más lo que toman de bebida, todo. Gastan la plata en un día no ma. (Entrevista L. 07/11/2018)

Estudiar para salir de acá

Sobre las condicionalidades se interpreta que existen diferencias en su cumplimiento, en relación a la edad del titular del derecho. Se observa en *lo horno* que, fundamentalmente, los varones adolescentes se muestran reticentes a la Escolaridad y pueden optar – en algunos casos- por un ingreso laboral.

M: ¿Y tu vieja que le hace ir a Agu a la escuela? Porque parece que no lo gusta ¿es por la Asignación o por qué?

L: Y no porque lo manda... Ya que no le gusta el trabajo… (Entrevista L. 04/10/2018)

M: Y ella me había dicho también de eso que no había gente joven, pero yo veo, por ejemplo, que los varones jóvenes tampoco lo cobran…

12 Ingreso Ciudadano de la Niñez de Paraná (INCINIPA) transferencia de $50 de parte de la Municipalidad de Paraná; creado en el 2002, dirigido a niños (de 0 a 13 años) y mujeres embarazadas situades bajo la Línea de Indigencia, abonada prioritariamente a las madres. Sus "agentes perceptores" tuvieron obligaciones de salud –controles de crecimiento y desarrollo, de salud, vacunación completa, inscripción al Registro Civil- y de Educación –asegurando la inscripción al año escolar, la permanencia y procurar la promoción de año-.

> N: No, porque ellos tampoco no van a la escuela. Por ser mi hermano, Andrés, no terminó el secundario. O sea, dejo en segundo año.
>
> M: Y eso es por una opción personal o…
>
> N: Porque, o sea, no le gustó más la escuela y la dejó porque no hay un, o sea, una excusa para decir "no, la dejó por tal cosa...", la dejó porque no le gustó más la escuela y se dedicó a trabajar y desde que la dejo…
>
> M: ¿En el horno?
>
> N: Claro... ha trabajado en esto.
>
> M: Y hay como una diferencia así, porque, por ejemplo, Constanza me decía que a ella no le gustaba la escuela y que después su abuela la hablo y ahí modifico un poco su…
>
> N: No, yo, pero a mí siempre me gustó la Escuela y a mí siempre me gustó estudiar porque yo pensaba, o sea, mi pensar es, o sea, si yo no termino el secundario no voy a tener un trabajo, o sea, no te dan un trabajo; en todos los trabajos que vos vas a buscar te piden el secundario completo (…) (Entrevista N. 05/09/2019)

Retomando lo dicho al comienzo, interpreto que las mujeres jóvenes, al encontrarse en una comunidad cuya actividad productiva principal ofrece trabajo a los varones, son incitadas a continuar con los estudios.

Por otro lado, puede percibirse malestar en relación a Escuelas a las que concurren por ser "exigentes" en relación a la vestimenta. En este tipo de economía la exigencia de vestimenta y el pago de r*e- inscripción* puede significar una dificultad importante[13].

> Pregunto si su novia y la hermana van a la Escuela: me dice que no, pero que el "ya les dijo que para el año que viene van a ir a la Escuela", que él va a hablar con su madre para cobrarles la plata de la Asignación porque el tema es que no es que ellas no quieren ir a la Escuela, sino que están descalzas y sin ropa y por eso no quieren ir (…) (Registro de conversación con joven varón del barrio, 17/08/18). (Entrevista L. 05/09/2018)

La Escuela puede significar también un espacio de malos tratos y de bullying, así como un lugar de expresión

13 Como expresó una entrevistada perteneciente a otro barrio "M: Si vos no tuvieras esos ingresos ¿cómo te solventarías?
R: Y cuando yo no lo empecé a cobrar más, porque no lo corbo más ahora y se me complico bastante, y tuve que dejar la escuela, porque se me complico mucho, porque parte de eso era para lo útiles todo eso, porque ahora todo lo de la Escuela es plata, por más que sea pública.
M: Vos usabas la plata de…
R: Y si, la inscripción es 150 la del año, la fotocopia son 50 peso por mes…
M: ¿Eso te piden a vos en la escuela?
R: Si, ahora mismo me lo están pidiendo acá. En ingles un cuadernillo de 150 ponele, o sea, cosas chicas también, porque a veces como en la escuela ni siquiera tenemos ventiladores hacemos colecta y eso, porque todo es plata.
M: O sea, que lo del PROGRESAR, bueno ahora el Salario que es lo que tenés ahora va casi todo todo…
R: Para la escuela casi todo.
M: ¿Y el resto?
R: Y eso otro lo usaba yo para casa, porque ponele ahora yo cobro la Tarjeta Social y es para pañale y es… son 400 peso y en eso es un bolsón de pañales; y en ese momento yo usaba lo mismo, era para un bolsón de pañale, una leche, para la casa, para la merienda de los gurises. (Entrevista a Rocío, integrante del Movimiento La Dignidad, 27/09/18).

de conflictos barriales, lo que incide en la elección de la misma. No obstante ello, la educación se considera importante,

> Y mi idea para mí, o sea, yo quiero terminar la secundaria, yo quiero terminar. Yo en la otra escuela repetí un montón de veces porque no se, a mí no me interesaba la escuela y como ahora mi abuela me dio una charla para motivarme para terminarla, yo dije bueno voy a seguir el consejo de mi abuela y voy a terminar. Porque dijo: "mirá, yo vivo así porque no le hice caso a mi papá y mira donde estoy viviendo", me dijo mi abuela y bueno digo le voy a hacer caso a mi abuela y voy a terminar la escuela (…) (Entrevista C. 01/07/2019)

M: ¿Y alguien te pregunta que querés estudiar?

C: Si mi papa por ahí "que querés estudiar Constanza" y "no se papi" (…) Si termino la secundaria no se qué voy a hacer, dice "pero vos tenés que estudiar algo, no te va a quedar acá como nosotros, mirá lo que me paso a mí por no estudiar, que se yo" (…)

M: Vos ya es la segunda vez que me decís el ejemplo de tu abuela y tu papá…

L: Si

M: ¿Qué es lo que les paso?

C: Porque mi abuela de chiquita, en la juventud de ella no le hacía caso al papá, no estudiaba (…) y ella no estudiaba que se yo y no le hacía caso al papá y ella me decía "mirá como terminé yo por no hacerle caso a mi papa, por no estudiar, por no hacer lo que me decían"; y yo tomo mucho mucho el ejemplo de ella, porque yo digo: voy a tener que estudiar para que ellos me vean mejor que acá le digo, literalmente a mi no me gusta estar acá –acentúa mucho ese "acá" y repite- acá, acá, acá, acá.

M: ¿Acá en tu casa?

C: Si, porque digamos hay muchas enfermedades digamos que nos podemos contagiar acá como vivimos (…)

M: Vos pensás que, si vas, si elegís alguna cosa para estudiar…

C) Si quiero estudiar algo, algo importante digamos, voy a ser presidenta –risas- (…) (Entrevista C. 01/07/2019)

M: Parte delo que yo investigo es justamente qué ideas tiene uno para el futuro, por ejemplo, qué imagen… vos me decís que no te veías con esa imagen que era como jugadora (de fútbol) digamos... ¿qué imagen sí quisieras tener?

C: Digamos, ser enfermera digamos, tener mi propia privacidad, tener mi casa, no se bien porque acá, yo acá no tengo futuro si dejo la escuela. Acá yo no tengo futuro. Yo quiero terminar la escuela, estudiar algo, recibirme y trabajar –en este momento se angustia mucho-. (Entrevista C. 01/07/2019)

> (…) Dice que a sus hijos le va a insistir siempre en que estudie y que termine la escuela (…) porque sino "no sos nadie", habla de ser otra cosa o ser algo mejor y cuando yo le pregunto qué sería eso se refiere a "salir de acá, algo mejor" (Registro de conversación con L. 17/08/2019)

La educación se mantiene como opción fuerte de parte de algunos adultos y jóvenes del lugar, entre ellas madres que administran, quienes depositan en la educación formal la posibilidad de *salir de acá.*

De manera similar a lo que interpreta Benassi (2017) en el Bario Las Flores de Rosario (Santa Fe) "(…) aparece la escuela para los jóvenes en un doble registro. Por un lado, el lugar que ésta tiene en el discurso juvenil en tanto espacio que les permite ubicarse en mejores condiciones para disputar posiciones en el mercado de trabajo. En ese sentido, los jóvenes depositan en el tránsito por la escuela expectativas respecto de su futuro y de las posibilidades laborales que la educación habilita. En ese primer registro la obtención del título que objetiva el recorrido aparece como el eslabón fundamental para disputar esas posibilidades (…)" (236) En Los Hornos, la diferencia fundamental radica en un escaso interés por parte de jóvenes varones en completar la escolaridad y, por otra parte, entre las que sí lo completan, reconocen que necesitan estudiar algo más luego, como medio para ingresar a un trabajo.

Respecto a lo que solicita la Asignación puntualmente, se ubica como *lo obvio* de un cuidado hacia *tu hijo,* por lo cual no interferiría en las actividades comunes, pero, al mismo tiempo, tampoco dependería de la percepción de la transferencia para algunas mujeres.

> M: Claro. ¿Y con la Asignación y eso a vos te parece que se puede hacer también o con el PROGRESAR?
>
> L: No se, porque en ese sentido no hacen política, no te exigen que vaya ni nada, te exigen que los cumplá noma en los curso y esas cosa y en Asignación te exigen que tenga los controle al día y que entregué libreta, que eso es obvio que siempre le va a hacer un control a tu hijo todo lo año. (Entrevista L. 15/05/2019)
>
> L: Si, es como un trabajo, perdes tiempo. Y tiene que cumplir lugar, por más que vos no quieras, porque acá tene que mantener el barrio, limpiar el barrio...
>
> M: Con el Salario?
>
> M: Aja
>
> L: Pero alguno se hacen los boludo y no quieren trabajar
>
> M: Y vos sabes que eso es porque te lo pide...
>
> L: El salario.
>
> M: Pero no es lo que vos elegirías hacer.
>
> L: No, no se (…)
>
> M: ¿Y de las otras? Por ejemplo, Asignación que te pide controles médicos y…

L: Asignación controles médicos nomas y… de la escuela no más.

M: ¿Y eso es algo que las mujeres y los varones de acá eligen o es algo que tienen que hacer porque tienen la Asignación?

L: Y el tema en la Asignación es algo obligatorio noma -lo dice medio dudando pero después es como que se auto contesta esto: - Pero eso por más que no cobres Asignación sabes que todo lo año le tenes que hacer un control a tu hijo y si o si lo tenes que mandar a la escuela igual.

M: ¿Vos pensas que hay vecinos que no lo cumplirían, por ejemplo, si no fuera por eso que le pide la política?

L: Y alguno lo mandan al principio y después ya no lo mandan, hacen enllenar la libreta y después ya no lo mandan.

M: Pero en tu caso es lo harías de todas maneras tengas o no el...

L: Yo sí porque… yo sí: a la escuela va a ir. Y al control se lo tiene que hacer igual todo lo año, cada un año, ahora te lo piden cada un año (…) (Entrevista l. 04/10/2018)

Aunque también se reconozcan como exigencias del programa:

M: Para vos no es igual la Asignación que el PROGRESAR.

L: Y no, porque el PROGRESAR pagan re poco.

M: Claro

L: Y otro tienen más hijo y cobran bastante. hasta 5 hijo creo que te pagan.

M: Hasta 5. O sea que para vos la diferencia es más que nada en términos de plata.

L: No, pero aparte la Asignación no te exigen que vaya un curso nada algo de eso, lo único que te exigen es que vos entregue el… las cosas de salu de los chico, de la vacuna, el control y que vayan a la escuela. Exigen para que ello vayan a la Escuela, porque si ello no van a la Escuela no le pagan, entonces ello exigen, te exigen que los chicos vayan a la escuela. (Entrevista L. 15/05/2019)

Respecto a los controles de salud se demuestran prioritarios sobre todo en los más pequeños y se reconocen mayores dificultades actuales para los cumplimientos: ya sea porque las vacunas no llegan o porque los turnos están saturados y deben esperar –a veces- por fuera de los tiempos de realización de algunos controles.

Interpreto que la diferencia sustancial ante adolescentes tiene que ver con lo que ellos quieren o no hacer; sobre la salud:

A: Si, por eso tenía ganas de ir a otra escuela.

L: ¿Qué Escuela?

A: Y si te exigen todo ahora.

L: ¿Qué te exigen?

A: Radiografía, todo te piden.

L: Ta bien, si eso es pa física, si vos tene algún problema o algo.

A: No y recién ahora mandan la planilla.

L: Por eso, si tené un problema o algo.

A: La ficha médica.

L: Tiene que llenar el médico.

M: ¿Tenes que ir al Centro de Salud?

A: Si yo no tengo nada, ello me mandaron una ficha y si tene enfermedades y mamá puso todo que no, si yo no tengo enfermedades. (Entrevista 29/04/2019)

En el momento de la entrevista sugiero que los controles y la aptitud física tiene que ser hecha por un médico, pero Agustín –16 años- insiste en que "si está todo bien" lo puede completar su mamá, a lo cual la misma accede. En el último tiempo existieron dificultades con él, con posterioridad a que se "rateara" de nuevo de la Escuela; ello desembocó en una intervención actual de la defensoría que complicó el clima familiar. Cabe destacar que el joven me indicó en varias oportunidades descontento con la institución a la que asiste, pero, al comentarle a su madre, la misma respondió que "es lo que le tocó".

Conclusiones

Estos primeros hallazgos abren interrogantes cuyas respuestas serán claves para culminar mi investigación. Al mismo tiempo, lo atravesado hasta aquí en mi trabajo de campo me da pistas sustanciales para poder comprender la significación de las transferencias en poblaciones consideradas pobres.

Las historias de vida a las que pude acceder permiten observar hoy vivezas y astucias cotidianas, necesarias para la vida en *Los Hornos*. Como se describió, el dinero de la Asignación coexiste con otras percepciones. La vida allí ubica trayectorias de permanentes solicitudes e intervenciones públicas para conseguir elementos básicos de subsistencia –techo, vestimenta y alimento-.

La AUH resulta necesaria dentro de esta economía compuesta de múltiples dineros escasos, al mismo tiempo que la estabilidad en su cobro permite proyectar gastos. La diferencia clara que se establece con otras transferencias es un reconocimiento a no tener que cumplir con acciones que no están reguladas y que someten a las poblaciones a los juegos discrecionales de la política partidaria.

Al mismo tiempo, puede interpretarse que transferencias como las AUH y el PROGRESAR, por los montos que otorgan, difícilmente puedan invertirse más allá de gastos de la urgencia –algún alimento y/o cuotas de vestimenta-, salvo en meses donde las *exigencias* escolares requieren pagos de matrícula. Así, lo que se

coloca en los discursos como gastos en niños o adolescentes a los que la AUH se encuentra dirigida, son gastos que no siempre pueden concretarse.

Interpreto así que la AUH, a diez años de su implementación y sobre todo en esta coyuntura inflacionaria, sirve más para motorizar juicios morales sobre las madres administradoras, que para lograr efectivamente alguna modificación en sus situaciones. Ello, sumado a lógicas meritocráticas en crecimiento en los últimos años, así como la continuidad de políticas que se otorgan discrecionalmente, dañan lazos de solidaridad en la comunidad, volviendo quizás más difícil la obtención de medios/ recursos necesarios para la vida. No obstante ello –vuelvo a decir- la AUH se considera un ingreso necesario.

Los controles de salud y la asistencia a la Escuela, si bien se reconocen como tareas que sí o sí se realizan todos los años, al incorporarse como Condicionalidades para la percepción de un dinero estatal, se instituye como un discurso que permite la vigilancia entre vecinos y la opinión sobre cuidados y crianza. Como dije, aunque consideran que "no te podés meter" porque "cada una con su familia", conocen organismos de intervención estatales para las situaciones de crianza que no toleran.

Finalmente, el requerimiento educativo refuerza ideas ya instaladas en el barrio, ubicando que sus futuros deseados –en general "salir de allí"- sólo pueden tener lugar con la continuidad de los estudios formales. Si bien se conoce que el término del secundario no es suficiente, apuestan por estudiar "algo más", para lo cual –hoy día- solicitan Becas PROGRESAR.

Bibliografía

-Benassi, M. E. (2017) Plantate y boxeá. Jóvenes de sectores populares, circuitos y trabajo. Doctorado en Trabajo Social- Facultad de Ciencias Políticas y RRII (UNR DIRECTORA: Rosario.

-Castilla, M. V. (2014) Maternidad y política social: experiencias y sentidos atribuidos a los ingresos monetarios percibidos por el programa "Ciudadanía Porteña", Buenos Aires. Población y sociedad. versión On-line ISSN 1852-8562.Poblac. soc. vol.21 no.1 San Miguel de Tucumán jun. 2014

-Dapuez et al (2017) "De la Interface Monetaria Madre-Estado al Ombligo del Dinero. Administración doméstica de la "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social" en Paraná, Argentina. Iberoamericana-Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies. Editorial:Stockholm Universit. ISSN:2002-4509

-Genolet, A. (2014) Informe final del Proyecto de Investigación "La mujer como sujeto de las políticas orientadas a la pobreza. Un estudio de los programas de transferencias de ingresos implementados en la Provincia de Entre Ríos en perspectiva de género" FTS- UNER.

-Guber, R.(2009) El salvaje metropolitano. Construcción del conocimiento social en el trabajo de campo. 1 ed. 3º reimp. Buenos Aires, Paidós.

-Hornes, M (2014) Transferencias condicionadas y sentidos plurales: el dinero estatal en la economía de los hogares argentinos. Antipoda Rev. Antropol. Arqueol. No. 18, Bogotá, enero-abril.

-Hornes, M. (2015b) Controversias en torno a la construcción pública del dinero. Cuadernos de Antropología Social (Núm. 42), pp. 55-71.

-INDEC (2017) Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2016 ISSN 2545-6768. Informes Técnicos. Vol. 1, nº 53 ISSN 2545-6636 Condiciones de vida. Vol. 1, nº 4 Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Ministerio de Hacienda de la Nación. Buenos Aires. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_16.pdf

-INDEC (2018) Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2018 ISSN 2545-6768. Informes Técnicos. Vol. 2, nº 188 ISSN 2545-6636 Condiciones de vida. Vol. 2, nº 12 Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Ministerio De Hacienda Presidencia de la Nación. Buenos Aires. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_18.pdf

-INDEC (2019) Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2018 ISSN 2545-6660. Informes Técnicos. Vol. 3, nº 59 ISSN 2545-6636 Condiciones de vida. Vol. 3, nº 4 Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Ministerio de Hacienda, Presidencia de la Nación. Buenos Aires. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_18.pdf

INDEC provincial (2019) Porcentaje de hogares que reciben ayuda monetaria y/o en especies. Aglomerado Gran Paraná. EPH. Segundo Trimestre 2016 a Tercer Trimestre 2018. Dirección General de Estadísticas y Censos. Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas. Gobierno de Entre Ríos.

- Kendziur M. y Raffo L (2019). Expectativas de las mujeres perceptoras de transferencias monetarias condicionadas en Argentina. En ANDULI, Revista Andaluza de Ciencias Sociales 17 pp. 1-29). DOI: http://dx.doi.org/10.12795/anduli.2019.i18.01

-Merklen, D. (2010) Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003) Editorial Gorla, Buenos Aires.

-Roberti, M. (2018). Políticas de inclusión socio-laboral para jóvenes: Un análisis de las trayectorias de participantes de programas de empleo (Prog.R.Es.Ar y PJMMT) en el Conurbano Bonaerense. Tesis de grado de Doctora en Ciencias Sociales. Directora: Jacinto, Claudia. Codirectora: Muñiz Terra, Leticia Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1515/te.1515.pdf

-Rodríguez Gustá, A. L. (2014) Una misma política social, tres efectos de género disímiles: la implementación local de un programa de transferencia condicionada en la Argentina. Perspectivas Analíticas y registro de experiencias sobre el mundo laboral. Trabajo y sociedad. versión On-line ISSN 1514-6871.Trab. soc. no.22 Santiago del Estero jun. 2014.

-Wilkis, A. (2013) La sospechas del dinero. Moral y economía en la vida popular. Buenos Aires, Paidós.

-Zelizer, Viviana. 2011. El significado social del dinero. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

-Zelizer, Viviana. 2009. La negociación de la intimidad. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Noticias:

INFOBAE, 28 de septiembre de 2018. El nuevo mapa de la pobreza: en qué provincias subió más y en cuáles cayó. https://www.infobae.com/economia/2018/09/28/el-nuevo-mapa-de-la-pobreza-en-que-provincias-subio-mas-y-en-cuales-cayo/ Recuperado el 1/07/2019 a las 10:00 am.

INFOBAE, 18 de junio de 2019. En mayo, una familia tipo necesitó tener ingresos de $ 30.337 para no ser pobre. https://www.infobae.com/economia/2019/06/18/en-mayo-una-familia-tipo-necesito-tener-ingresos-de-30-337-para-no-ser-pobre/ Recuperado el 1/07/2019 a las 10:10 am

Significados y apropiaciones de la Asignación Universal por Hijo (AUH) por parte de las mujeres titulares: el manejo del dinero transferido, la figura de la "madre proveedora" y el complejo proceso de empoderamiento económico*

Ariela Micha

* Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación más amplio en el marco de la tesis doctoral titulada "Análisis de la Asignación Universal por Hijo con perspectiva de género: cambios y continuidades en las condiciones de vida de las mujeres titulares en sectores populares del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)". La misma reflexiona sobre los presupuestos de género sobre los que se erige la política de la AUH e indaga sobre los efectos que esta tiene sobre las condiciones de vida de las mujeres, designadas como titulares de la política. El análisis se centra en las condiciones materiales de vida de las mujeres titulares de la AUH, focalizando en tres dimensiones de análisis - la participación laboral, los ingresos y el cuidado-, mediante una propuesta metodológica de combinación de abordajes cualitativo y cuantitativo.

Introducción

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) es una prestación no contributiva implementada en Argentina en 2009, destinada a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, hijos/as de trabajadores en el sector informal o desempleados/as, monotributistas sociales y trabajadores/as incorporados/as en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico. Mediante transferencias monetarias mensuales, la política apunta al sostenimiento de los ingresos per cápita de los hogares como mecanismo de lucha contra la pobreza y la desigualdad, y a su vez, con el establecimiento de condicionalidades establece un objetivo de largo plazo a través de mejoras en salud, educación y nutrición infantil. Aunque en su comienzo no lo estableció explícitamente, desde su inicio el porcentaje de titulares (quien cobra) que son mujeres fue muy alto (89,5% en agosto de 2010). A partir del Decreto 614/2013, que privilegia explícitamente a la mujer para el cobro del dinero, las mujeres alcanzan a constituir casi la totalidad de quienes son titulares: 98% en enero de 2018 (ANSES, 2018).

El establecimiento de condicionalidades y la designación de las mujeres para el cobro de la transferencia son características compartidas con políticas similares implementadas en América Latina desde mediados de la década del ‘90, las llamadas Políticas de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCI).[1] Desde su aparición, estas políticas han atraído la atención a nivel internacional debido a su amplio impacto en la población beneficiaria, y gran parte de los estudios se han enfocado en analizar sus efectos sobre distintos indicadores de bienestar social, en especial los impactos en la pobreza e indigencia, así como en los indicadores de educación y salud (Fiszbein y Schady, 2009; Bertranou y Maurizio, 2011; Gasparini y Cruces, 2010; Ministerio de Educación, 2011; Costa y Hintze, 2014; Kliksberg y Novacovsky, 2015; entre otros). Por su parte, la titularidad femenina propició el debate en torno al rol de las mujeres que actúan como *canales de la política social*, en tanto intermediarias entre el Estado y los niños/as destinatarios finales (Molyneux, 2006).

A su vez, es importante destacar que la AUH presenta varias particularidades que la diferencian no solo de las políticas de transferencia de ingresos en la región, sino también de las políticas sociales que caracterizaron el periodo neoliberal en Argentina. En primer lugar, la estrategia de la AUH es conformar un instrumento de carácter permanente, integrado en el sistema de seguridad social; en contraste con la mayoría de las PTCI en América Latina que se han generado como instrumentos especiales por fuera del sistema de seguridad social (Bertranou y Maurizio, 2011).[2] Así, la AUH es un instrumento que a través del componente no contributivo completa la cobertura horizontal del sistema de Asignaciones Familiares Contributivas (AFC) (Hintze y Costa, 2011). En segundo lugar, la AUH se diferencia de las políticas típicas del ciclo neoliberal en nuestro país, las cuales eran focalizadas, de baja cobertura, y estaban dirigidas a compensar los efectos de la desocupación y la pobreza en ascenso (Hintze y Costa, 2011). En cambio, existe consenso en la academia respecto a considerar a la AUH como parte de un cambio de paradigma, denominado *contra-reforma* de las políticas sociales y laborales, que invoca a los principios de universalidad y responde a la lógica del derecho, distinguiéndose del paradigma neoliberal, que seguía una lógica asistencial basada en los principios de focalización (Danani, 2013). Al mismo tiempo, también se reconoce que pueden existir

1 Para un análisis feminista de los fundamentos que sustentan estas políticas ver Rodríguez Enríquez (2012).

2 A excepción de Uruguay, que planteó el Plan de Emergencia Social (PANES) como una iniciativa transitoria y, una vez superada la crisis, el PANES finalizó formalmente y se integró al sistema de protección social bajo la forma de una asignación familiar no contributiva (Gasparini y Cruces, 2010).

rasgos que persisten de las anteriores políticas, expresando la denominada *tensión entre seguridad social y asistencia*, es decir, la tensión entre la lógica del derecho y la lógica asistencial (Danani, 2013; Gluz, 2015).

Ahora bien, tal como se especificó arriba, si bien la AUH tiene elementos que la distinguen de las PTCI en América Latina, comparte ciertas características centrales, entre ellas, la premisa de que la mejor forma de atender la situación de pobreza es a través de transferencias monetarias y condicionadas (Rodríguez Enríquez, 2012). Esta es una de las características distintivas de lo que se denominó la "nueva protección social" (Faur, 2014: 173): volver a utilizar el dinero en efectivo como instrumento de la política social. En este sentido, a la par de la reconfiguración del paradigma de desarrollo dominante a nivel global se volvieron a legitimar las transferencias en dinero (aunque condicionadas).

En consecuencia, se reconfiguró el ya arraigado paternalismo estatal de las políticas sociales. Es decir, se consolidó la visión de que el Estado debe orientar el comportamiento de la población pobre a través del control de sus conductas privadas, bajo el supuesto implícito de que no saben por sus propios medios cómo salir de la situación de pobreza (Lo Vuolo, 2010; Rodríguez Enríquez, 2012). Se trata justamente de una reconfiguración y no eliminación del paternalismo estatal, ya que, a la vez que se promueven las transferencias en dinero, se argumenta a favor de la imposición de condicionalidades que estipulan cierto comportamiento adecuado que hace a las personas pobres "merecedoras" del mismo.[3] Como se verá en esta ponencia, este diseño de política, por un lado, sigue sosteniendo la tan arraigada idea del "pobre meritorio", que constantemente debe revalidar las condiciones de acceso al beneficio (Lo Vuolo, 2010). Del mismo modo, da lugar a evaluaciones y juicios morales por parte de distintos actores sobre el dinero transferido. Como afirma Wilkis (2013), los juicios morales sobre el uso del dinero de origen estatal están en el centro de las representaciones sobre las clases populares. Esto abre preguntas y genera un eje de indagación alrededor de la administración y utilización del dinero transferido.

Particularmente respecto al caso argentino, la literatura que ha abordado a la AUH en relación al manejo del dinero transferido, subraya que son las mujeres titulares las que en mayor medida deciden acerca del destino del mismo, y que esto les brinda poder de decisión sobre los ingresos del hogar, fortaleciendo su posición en las negociaciones intra-hogar (Kliksberg y Novacovsky, 2015; Goren, 2011; 2012; Dávolos, 2013; Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2014). Por otro lado, Hornes (2014b; 2016) aporta al debate señalando que existen distintas negociaciones alrededor del uso del dinero de la AUH, que iluminan tensiones morales, familiares y personales, poniendo en primer plano las relaciones de género detrás de las prácticas económicas de los hogares.

Todas estas contribuciones invitan a reflexionar sobre el significado que adquiere para las mujeres titulares de la Asignación el acceso a este ingreso. En este marco, esta ponencia avanza en el análisis sobre el acceso al dinero de la AUH focalizando en el poder de decisión de las mujeres titulares sobre el dinero transferido, y examinando las relaciones genéricas de poder que están detrás de las negociaciones sobre los ingresos del hogar. Con este objetivo, se indaga en la forma en que las mujeres titulares de la AUH

3 Respecto a las condicionalidades que estipulan las políticas de transferencia de ingresos en América Latina, hay múltiples focos de debate. Por un lado, se considera que se utilizan como instrumento político que contribuye a la legitimidad social de las políticas, que de otra forma sería objetada por los sectores de ingresos medios y altos (Lo Vuolo, 2010). Por otro lado, hay estudios sobre experiencias similares en otros países que muestran que los mismos resultados pueden ser obtenidos sin condicionar la transferencia (Lund, 2011). Particularmente en el caso argentino, se sostiene que el hecho de que la AUH incluya condicionalidades, las cuales no están presentes en el componente contributivo de la seguridad social, hace que la cobertura no sea homogénea entre el sector formal e informal (Lo Vuolo, 2010).

administran y utilizan el dinero transferido, a través de una perspectiva que pone énfasis en el significado social del dinero.[4] Esto permite, a su vez, plantear el interrogante de si el hecho de que las mujeres sean las designadas para recibir la transferencia contribuye a su empoderamiento económico.

Al respecto, se debe tener en cuenta, por un lado, que la política titulariza a las mujeres como receptoras de la transferencia, pero ello se asienta en el supuesto de que harán un mejor uso de la prestación en favor de los hijos. Dicho de otro modo, la titularidad femenina se basa en la construcción social del rol cuidador de las mujeres (Arcidiácono, Berrenechea, Straschnoy, 2011; Rodríguez Enríquez, 2012). Además, al no prever ningún mecanismo de adecuación de la oferta y establecer condicionalidades asociadas al cuidado que las madres deben cumplir, la política tiende a reproducir el rol de las mujeres como responsables del cuidado y la reproducción del hogar (Rodríguez Enríquez, 2012; Goren, 2011; 2012; Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011; Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2014; Faur, 2014). En este sentido, en lo que refiere a los supuestos de género y las concepciones de maternidad, se puede vislumbrar la vigencia de una concepción *maternalista*[5] en la política de la AUH, cuya hegemonía ha sido característica de las políticas de población, salud y trabajo desde finales de siglo XIX (Nari, 2004). Sin embargo, pese a este *maternalismo* inscripto en la AUH, sus efectos y formas de apropiación por parte de las mujeres son diversos. Como se señaló previamente, ciertos estudios destacan que el acceso al dinero de la AUH por parte de las mujeres puede fortalecer su posición en las negociaciones intra-hogar y favorecer iniciativas de formación y micro-emprendimientos (Goren, 2012; Dávolos, 2013).

Por otro lado, también se debe tener en cuenta que el acceso a recursos no siempre representa el logro de autonomía económica por parte de las mujeres, por lo que, si bien generalmente se asume que la titularidad femenina *per se* propicia el empoderamiento económico, recibir una transferencia monetaria del Estado no significa *a priori* que las mujeres transiten por ese proceso. En este sentido, si bien el término *empoderamiento* se generalizó en el léxico y la retórica del discurso del desarrollo a la par de las intervenciones relacionadas con la reducción de la pobreza dirigidas hacia las mujeres, las definiciones de este concepto no son unívocas.[6] De hecho, en general se lo utiliza de una manera que se lo despoja de cualquier significado político (Kabeer, 1998), y, si bien es un concepto que contiene la palabra poder, desde diversos ámbitos se buscó silenciar este componente (Esquivel, 2016). Por eso, desde la perspectiva de esta ponencia, al tiempo que se utilizará el concepto de empoderamiento económico, también se buscará apartarse de los conceptos preformulados y simplificados del mismo.

En efecto, la crítica feminista a esa noción simplificada señala que un verdadero empoderamiento significaría una transformación de las estructuras de poder, que, basadas en el género, reproducen la subordinación de las mujeres (Pozzio, 2010; 2011). Desde esta visión, se piensa a la autonomía económica como una combinación de acceso a recursos propios y de libre disponibilidad junto con el ejercicio de

4 Esta perspectiva sobre el dinero surge a mediados del siglo XX desde la literatura antropológica y sociológica, en un intento por desafiar la visión dominante de que el dinero se reduce a la esfera mercantil y que tiende a disolver los lazos sociales reduciéndolos a un único vínculo social: la relación mercantil (Bohannan, 1967; Bloch y Parry, 1989; Zelizer, 2011; entre otros). La recuperación de esta perspectiva en América Latina fue mediante los trabajos de Neiburg (2005; 2008), Wilkis (2013), Roig (2007), Ossandón (2012), Villarreal (2010), y Hornes (2014a; 2014b), entre otros.

5 Aguirre (1997) introduce el concepto de *maternalismo* como un término genérico que abarca tanto el plano discursivo como el de las prácticas vinculadas a determinadas políticas sociales fundadas en las capacidades especiales de las mujeres, relacionadas con sus roles tradicionales en la esfera doméstica.

6 Ver Pozzio (2010) para un recorrido por las diversas conceptualizaciones del concepto de empoderamiento en el ámbito de los estudios de género.

agencia, entendida esta última como la posibilidad de definir y participar en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos (CEPAL, 2012; Sanchís y Binstock, 2016). Asimismo, esta perspectiva de *empoderamiento económico con poder* necesariamente debe incluir reflexiones en torno a la redistribución y reducción del Trabajo Doméstico y de Cuidados No Remunerado (TDCNR), que realizan mayoritariamente las mujeres y que aporta significativamente al bienestar social, como elementos de justicia distributiva que conducen hacia formas más justas de distribución de los costos y los beneficios del trabajo de cuidado no remunerado (Esquivel, 2011; 2016).

Conjuntamente, empoderamiento remite a un proceso, es decir, a aspectos más procesales del poder (Kabeer, 1998). Y considerar al empoderamiento como proceso invita a reflexionar sobre un recorrido que no suele ser lineal con punto de salida y llegada concreto y acabado, sino más bien uno que da lugar a conflictos que son parte constitutiva del mismo y no siempre se resuelven (Pozzio, 2010; 2011). De igual modo, si se reconoce la naturaleza multidimensional del poder, no se puede dejar de considerar al proceso de empoderamiento como uno que comprende cambios a diferentes niveles y en diferentes dimensiones, a veces en la misma dirección y otras veces en direcciones contradictorias (Kabeer, 1999). Por ejemplo, como muestra Pozzio (2011), en un mismo proceso las mujeres pueden estar desafiando algunas relaciones genéricas de poder pero limitándolo a ciertas esferas de su vida, reproduciendo en otras los modelos vigentes de género.

Todas estas consideraciones permiten pensar en un concepto de empoderamiento económico más complejo, teniendo en cuenta las tensiones y contradicciones que el acceso al dinero por parte de las mujeres puede generar. En este sentido, se contemplan los diferentes escenarios posibles en términos de las implicancias para las mujeres de ser designadas como titulares de la transferencia, considerando tanto el posible refuerzo de la naturalización de su rol de cuidadoras como el potencial margen de autonomía económica a partir del acceso a este dinero. Con este objetivo esta ponencia se propone analizar en profundidad sobre los usos y administración del dinero de la transferencia, para descifrar los significados y apropiaciones de la AUH por parte de las mujeres titulares, al indagar sobre las relaciones sociales que están detrás de este uso, así como sobre los tipos de autovaloración que habilitan. También se explorará hasta qué punto las mujeres titulares resignifican los significados de género asignados desde la política pública. Para esto se formulan una serie de preguntas: ¿en qué medida la obtención de la Asignación por parte de las mujeres se traduce en un efectivo control sobre el dinero? ¿Qué significa para ellas administrar ese dinero? ¿En qué utilizan el dinero? ¿En base a qué criterios/parámetros distinguen el dinero de la Asignación del proveniente de otras fuentes? ¿Qué nos dice esto sobre los roles de género y la forma en la que la AUH interactúa con éstos?

Abordaje metodológico

La metodología utilizada en esta ponencia es de tipo cualitativa. El trabajo de campo se desarrolló entre diciembre de 2014 y noviembre de 2016, en el ámbito del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). La focalización se basa en que el AMBA concentra el número más alto de beneficiarios AUH del país (32%),[7] en línea con su mayor densidad poblacional respecto al total de la población y al total de niños/as menores de 18 años (Kliksberg y Novacovsky, 2015: 42). Asimismo, el AMBA, compuesta por la Ciudad

7 Según la Encuesta Nacional sobre la Estructura Social (ENES-PISAC), que identifica de forma directa a los receptores de AUH. Se trata de una encuesta de hogares representativa de la población urbana del país.

Autónoma de Buenos Aires (CABA) y su conurbación sobre la provincia de Buenos Aires (conurbano), conforma la concentración urbana de mayor densidad del país: según el Censo 2010, aglutina el 31,9% de la población total del país (INDEC, 2012: 62).

Se realizaron un total de 50 entrevistas en profundidad, en 10 barrios distintos del AMBA, pertenecientes a 5 partidos del conurbano bonaerense y a CABA.[8] Utilizando esta técnica se entrevistó, por un lado, a mujeres de sectores populares, mayoría titulares de la AUH[9], y por otro lado, a referentes de servicios de cuidado en los barrios donde residen estas mujeres (directoras y docentes de primaria y jardín -maternal y de infantes-, estatales y comunitarios; referentes de organizaciones sociales; directoras de Centros de Acción Familiar[10]).

Las entrevistas a referentes de instituciones de cuidado se realizaron con un doble objetivo. En primer lugar, para profundizar sobre el conocimiento de las características de la oferta y provisión de cuidado en los barrios en los que habitan las mujeres entrevistadas. En segundo lugar, para incorporar sus reflexiones en torno a las experiencias de las mujeres titulares de AUH, ya que son personas que por su pertenencia institucional y el trabajo que desarrollan tienen cercanía con ellas. El criterio para la selección de estas instituciones fue que estén estructuradas a partir del cuidado de niños/as. A partir del contacto con referentes de estas instituciones, se accedió a mujeres receptoras de AUH que estuvieran dentro del ámbito de influencia de las mismas, con el fin de poner en diálogo la oferta de cuidado con la demanda. Estas mujeres, además, fueron seleccionadas a través de un muestreo teórico teniendo en cuenta la representación de distintos tipos de receptoras, en base a un conjunto de variables que se consideran relevantes en términos de las dimensiones de análisis (posición en el hogar, edad, carga de cuidado, etc.). De esta forma, la puerta de entrada fueron los/as referentes de las instituciones de cuidado y, a través de la técnica de saltar el cerco, se iniciaron contactos que permitieron el acceso a grupos de entrevistados/as (Guber, 2004). Asimismo, mediante la técnica de bola de nieve, mediante la cual los informantes presentan otras personas a la investigadora, se buscó contactar con otros/as posibles candidatos/as para la investigación (Bernard, 2000).

Además, se realizó una entrevista grupal con mujeres de sectores populares del AMBA que no reciben la AUH. Esta incorporación obedeció al objetivo de introducir en la muestra a mujeres en situaciones socioeconómicas similares a las titulares AUH pero que no reciben la transferencia, con el fin de buscar otro punto de comparación y enriquecer la reflexión. Para la selección de las participantes para la entrevista grupal se tuvieron en cuenta una serie de características que construyen perfiles conformes al perfil socioeconómico de las mujeres titulares y que resultaran relevantes a los fines de la investigación.[11]

8 Barrio Primavera, partido de José C. Paz; Barrio Tierras Altas, partido de Malvinas Argentinas; Barrio El Alge, Rincón de Milberg, partido de Tigre; Barrio La Yaya, Guernica, partido de Presidente Perón; Barrio Las Tunas, General Pacheco, partido de Tigre; Villa 20, Lugano, CABA; Villa 31, Retiro, CABA; Barrio Santa María, González Catán, partido de La Matanza; Villa Luzuriaga, partido de La Matanza; Barrio Rivadavia, Bajo Flores, CABA. Cabe señalar que estos barrios presentan diferencias en términos de infraestructura urbana, de las características constructivas de las viviendas, de oferta de servicios de cuidado, educación y salud, entre otras. Si bien se reconoce la importancia de la territorialidad, que enmarca las experiencias y percepciones de las mujeres, por cuestiones de límites de extensión no pudieron ser incorporadas en esta ponencia.

9 Solo en cuatro casos las mujeres no estaban recibiendo la prestación al momento de la entrevista, en tres de esos casos la recibieron en el pasado, en el otro caso la mujer la recibiría a partir del mes siguiente.

10 Son espacios de promoción comunitaria en los barrios más pobres de la Ciudad de Buenos Aires.

11 Se conformó un grupo de siete mujeres, entre las cuales solo una había recibido la AUH en el pasado hasta que su pareja comenzó a trabajar en blanco; las demás nunca fueron titulares de la AUH, ya sea porque reciben Asignación Familiar Contributiva proveniente del trabajo registrado de ellas o de sus parejas, o porque son receptoras de la política "Ciudadanía Porteña", que es incompatible con la AUH.

La marcación del dinero en el uso de la Asignación

En su libro *El significado social del dinero*, Zelizer (2011) muestra que las personas inventan distintas estrategias para diferenciar los dineros del hogar a medida que van enfrentando sus múltiples vínculos sociales, a través de un conjunto variado de representaciones y prácticas: modos de control, lugares de disposición, clasificación, distinciones entre diferentes sumas, entre otras. Y señala que en esta adjudicación de diferentes significados y usos separados a distintos ingresos, tanto el género como la clase social *marcan* su significado, así como también el Estado y otras instituciones.

En el trabajo de campo se observaron diferentes formas de *marcar el dinero* por parte de las mujeres titulares de la AUH, al introducir controles, restricciones y distinciones en el uso de los distintos ingresos del hogar. De sus relatos se podía apreciar que realizaban una distinción bien clara entre los usos que le daban a los distintos ingresos del hogar. Por un lado, la mayoría afirmaba utilizar la Asignación para consumos de sus hijos/as: alimentos, ropa, pañales y artículos escolares fueron los más mencionados. Pero además, en general diferenciaban entre el ingreso de la AUH y el de las otras fuentes de ingresos del hogar: ingresos laborales de sus parejas / ingresos laborales propios / otros ingresos no laborales.

Si se analiza en detalle, esta diferenciación tiene dos dimensiones. La primera se sustenta en las características de la cantidad y formas de pago de las diferentes fuentes de ingreso (estable/inestable, mensual/quincenal). Así, de los relatos se puede apreciar una distinción entre el destino del dinero de la Asignación, por una parte, influenciado por la estabilidad de este ingreso, y el destino de los ingresos laborales, tanto los propios como los de sus parejas, influenciado por la inestabilidad de los mismos. Tal como expresan ciertos testimonios:

> - *"Con lo que cobro de la Asignación me ocupo primero de los pañales, o sea de las cosas del nene [su hijo], y con lo que viene de él [se refiere al trabajo de su pareja] el resto, porque, o sea, porque lo que tengo más seguro es siempre lo de la Asignación, es algo fijo que sé que lo voy a tener"* (Evelin, 23 años, cónyuge, 1 hijo de 2 años).
>
> - ¿En qué usas la Asignación? -*"Para los chicos. (...) Es una ayuda más. Más en la situación que yo estoy, a veces hago, a veces no hago [se refiere a que su trabajo no es estable], yo sé que con esa plata [de la AUH] cuento a fin de mes*" (Gregoria, 28 años, jefa de hogar, 3 hijos menores de 10 años).
>
> - ¿Y la Asignación para qué la usas? -*"Para las cosas de los chicos en la escuela, para la ropa, la comida"*,- ¿La usas también para algo para vos? *"Jamás"* (Carina, 39 años, jefa de hogar, 6 hijos de entre 6 y 22 años).

Ahora bien, como deja entrever este último relato, esta distinción no está únicamente influenciada por la estabilidad del ingreso de la Asignación, sino que es también una distinción cualitativa con un componente simbólico muy fuerte: el significado asignado al dinero de la AUH como política cuyos destinatarios son los niños/as. A diferencia de estudios anteriores que documentaron cierta dinámica del gasto en la que los ingresos más "seguros" se destinaban con los compromisos fijos en general (Jelin, 1984), en este caso la Asignación se destina a un gasto fijo particular: los consumos básicos para los hijos/as. En efecto, las mujeres titulares enfatizan que este ingreso es destinado en su totalidad a sus hijos/as, adhiriendo a las expectativas de la política pública que parte de la premisa que las mujeres-madres son las mejores administradoras del dinero del hogar y que lo planifican en función de las necesidades de sus hijos (Dionisi, 2012). En este

sentido, en los relatos de las mujeres se ve una posición muy fuerte con respecto al destino del dinero de la AUH:[12]

> -*"Es para los chicos"*.
>
> -*"Porque esa plata es de ellos"*.
>
> -*"Para comprarle sus cosas para ellos. Por ejemplo para el día del niño le compré un juego, (...) lo gasté en ellos, es plata de ellos, no es plata mía"*.

Esta reproducción por parte de las mujeres del "deber ser" va en línea con la impronta maternalista de la política. Si bien hay ciertos relatos que se escapan de este discurso que responde a las expectativas sociales, representan una minoría, o mejor dicho una excepción. En uno de estos casos, el reconocimiento incluso se originó como una especie de confesión de cierto uso del dinero transferido, que en el sentido público estaría penalizado:

> - ¿Para qué usan la Asignación? -*"Y para comprarles la comida a los chicos, las zapatillas, las cosas del colegio…"* - ¿Y para vos la usas para algo? -*"Y a veces me tiño el pelo [se ríe con cierto pudor]"* (Nilda, 43 años, cónyuge, 8 hijos de entre 9 meses y 20 años).

En este sentido, se puede observar cómo en el significado social del dinero también intervienen las instituciones públicas (Zelizer, 2011), y por lo tanto, se conforma una trama pública de negociaciones de sentidos sobre el dinero transferido a partir de la Asignación, de la cual las mujeres titulares no son indiferentes, puesto que son juzgadas a través de la utilización de ese dinero de la misma forma que suelen utilizarlo para juzgar a otros/as (Hornes, 2014a; 2014b).[13] A veces, esta trama de representaciones cruzadas entre las propias mujeres se expresa en juicios de valor sobre las prácticas de las demás, como expresa María: *"(...) Porque yo miro que algunas mamás se compran teléfonos [con la AUH], se compran zapatillas, ¡pero es la plata de los chicos!"*.

Las condicionalidades, por su parte, contribuyen a este simbolismo. Como se expuso en la introducción, al estipular cierto comportamiento adecuado que hace a las personas pobres "merecedoras" de la transferencia, la política conlleva cierta representación negativa de las prácticas de consumo de los sectores populares, que conduce a la instauración de una lógica fundada en la certificación del uso correcto del dinero[14] (Gluz, Karolinski y Rodríguez Moyano, 2014). Si bien con ciertos matices, esta lógica suele permear en los discursos de uno de los actores que interviene en la "certificación" de este comportamiento (el cumplimiento de la asistencia escolar). Como es el caso de docentes que en sus discursos dejan entrever percepciones acerca de que la Asignación no se usa para sus fines estipulados (Ministerio de Educación, 2011; Gluz y Rodríguez Moyano, 2013).

Esto se relaciona con el todavía largo camino por recorrer en términos de la consolidación del discurso

12 En un contexto de crítica moral constante hacia el uso del dinero de la AUH, resulta indispensable reparar en la moralidad impuesta por la pregunta, y en que, por ende, las respuestas son acordes a la situación de entrevista creada. En este sentido, es indiscutible que el proceso investigativo en general, pero especialmente respecto a estas cuestiones sumamente inundadas por juicios morales, las posiciones y subjetividades de la entrevistadora no se diluyen. Esta consideración, sin embargo, no impide que en el marco de un proceso de "reflexividad de la interacción" (Guber, 2001), se puedan interpelar justamente los procesos de producción de sentido y las relaciones sociales que están detrás de los relatos.

13 Hornes (2014a; 2014b), a través de un trabajo etnográfico en el que reconstruye los presupuestos de distintos hogares receptores de la AUH, muestra cómo las mujeres titulares esgrimen juicios sobre las prácticas económicas de otras mujeres receptoras.

14 Resulta importante reconocer, a su vez, que no solo las clases populares están bajo la mira cuando se trata de dinero de origen estatal.

de derecho de la política. Tal como señalan Danani y Hintze (2014), Gluz y Rodríguez Moyano (2013), y Gluz, Karolinski y Rodríguez Moyano (2014), la resistencia del cambio subjetivo hacia la lógica del derecho va de la mano con la pervivencia en la subjetividad de los actores escolares de percepciones más próximas a la tutela que a la ciudadanía, en el contexto de la persistencia de la tensión entre seguridad social y asistencia, es decir entre la responsabilidad pública y la responsabilización individual. Como afirma Gluz (2015), la "batalla cultural" no ha sido ganada y la lógica del derecho se encuentra lejos de ser asumida por los distintos actores que participan de la implementación de la política.

En línea con lo señalado por estos estudios, en el trabajo de campo se advirtió que los testimonios de los referentes de las instituciones de cuidado remiten a esos juicios y evaluaciones morales sobre el significado del dinero transferido:

> - *"Nosotros concientizamos mucho a las mamás de que la Asignación es para el derecho del niño, el derecho a la salud, a la educación; muchas veces hay muchas familias que no lo ven así, no lo usan para esto"* (Patricia, coordinadora jardín de infantes comunitario).
>
> - ¿Sentiste un cambio en las familias que reciben AUH? -*"Y por ahí los mandan como un poquito más acomodaditos o con sus elementos de la escuela. Porque ese es un trabajo que tuvimos que hacer, '¿no tiene un cuaderno?' entonces 'no señora, usted recibe una Asignación para que usted le compre todo'"* (Griselda, directora de escuela primaria estatal).

Hasta ahora lo que se observa entonces es la materialización de la construcción social del rol cuidador de las mujeres a través de la política pública, es decir, la materialización del denominado *maternalismo* inscripto en la política, que tiende a encasillar a las mujeres en el lugar de madres y, en consecuencia, responsables del cuidado y la reproducción del hogar. Pero también, se advierte que efectivamente son las mujeres quienes administran el dinero transferido, ¿qué significa esto para ellas?, ¿les habilita a otros posibles consumos?, ¿altera de alguna manera las relaciones de poder intra-hogar?

Administradoras y proveedoras

Administrar dinero no siempre significa tener el control sobre el mismo. Zelizer (2011: 61) muestra que hace décadas las mujeres se convirtieron en las "consumidoras expertas de la familia", a través del rol social asignado a ellas para la administración eficiente de los ingresos del hogar. Pero este proceso se dio de forma paralela a la "domesticidad de las mujeres", esto es, su confinamiento a las tareas domésticas, lo que colocaba a las mujeres en una situación en la que eran "administradoras de dinero sin dinero". Es decir, se esperaba de ellas que gastaran de la manera adecuada mientras se les negaba el control del dinero, ya que, en última instancia, quienes solían tener la última palabra sobre su uso eran quienes lo generaban, sus maridos. Entonces cabe preguntarse, ¿en qué medida la obtención de la Asignación por parte de las mujeres se traduce en un efectivo control sobre el dinero?

En esta investigación se constató que las mujeres son las administradoras del dinero de la AUH, y en general de todos los ingresos destinados a la manutención del hogar, tal como fue explicado en el apartado anterior. Pero, además, la mayoría afirma tener el control sobre el dinero transferido por la AUH, el cual asumen como propio, y aseveran dominar en las decisiones sobre su uso. De los relatos de las titulares entrevistadas se desprende que le asignan valor al manejo de este dinero:

- ¿Cómo deciden con respecto al uso de la Asignación? -*"Y no, como cobro yo, lo que les falta les doy [a sus hijos], y no, a él [a su pareja] no le digo"* (Eliana, 25 años, cónyuge, 3 hijos de hasta 5 años).

- *"No, yo soy la que decide, como yo soy la que cobro"* - ¿Y lo charlas con Sergio [su pareja]? -*"No. Porque él no se mete, como es la plata de los nenes, él no opina"* (Jesica, 20 años, cónyuge, 3 hijos de hasta 6 años).

- ¿Quién decidía en qué usar la Asignación cuando estabas en pareja? -*"No, yo decidía. (...) Si yo estaba con él [su hijo] todo el día, yo lo llevaba a fútbol, a la escuela. Y ahora [que se separó] lo mismo, no cambió mucho eso"* (Natalia, 26 años, jefa de hogar, 1 hijo de 8 años).

En sus relatos se advierte que, al ser las designadas para su cobro, el contar con este dinero les confiere a las mujeres titulares poder de decisión sobre el destino del mismo (CEPAL, 2012). Las expresiones de las entrevistadas ilustran cómo las mujeres viven el proceso de ganar un espacio de decisión propio, remarcándolo como resultado del rol asignado a ellas desde la política: *"como yo soy la que cobro"*. Tal como afirma Nancy: *"O sea, lo manejo más yo [el dinero de la AUH], porque la que tengo que ir de acá para allá si hay que hacer algún papelerío soy yo"*.

Conjuntamente, en la manera en que las mujeres dan cuenta de sus "negociaciones" sobre el uso del dinero de la AUH, puede leerse la valoración de este espacio ganado: Carina sostiene enfáticamente que *"no, yo nunca le di explicaciones [a su pareja] en qué usaba la plata de ellos [sus hijos]"*; Silvia insiste en que "Él no se mete, él sabe que eso es de las nenas"; Emily da cuenta de un proceso en este sentido: *"Y al principio él [su pareja] se quiso meter, y yo le dije 'a vos no te importa qué hago con la plata de los nenes'"*.

La insistencia de las mujeres titulares en el *"él no se mete"* muestra que no solo administran el dinero de la Asignación sino que además esto les habilita una esfera de control dentro del hogar. Esto significa, por un lado, que el ingreso de la AUH genera un margen de autonomía económica para las mujeres titulares, ya que cuentan con este dinero y lideran en la toma de decisiones sobre su uso. Al mismo tiempo, como también se desprende de los relatos, esto solo es posible gracias a que las mujeres continúan siendo y se reconocen a sí mismas en ese rol de soportes familiares anclado en su rol de madre. Dicho de otro modo, la diferenciación a la que se hizo alusión antes, a través de la cual las mujeres titulares *marcan* el uso de la Asignación estrictamente para sus hijos *("la plata de los nenes")*, es lo que les permite a su vez, mediante la afirmación de su rol de madres, "apoderarse" de ese dinero: *"como es de los chicos, él no se mete"*. En este sentido, el *maternalismo* detrás de la política las habilita a posicionarse con autonomía al conseguir cierto poder sobre el uso y administración de la transferencia.

Asimismo, esta transferencia suele constituir un ingreso para las mujeres que de otra forma carecerían, puesto que para muchas puede constituir el único ingreso (Rodríguez Enríquez, 2012). Como se analizó en un trabajo previo, la mayoría de las titulares de la AUH enfrentan múltiples obstáculos para su participación laboral, lo que da como resultado inserciones débiles, inestables, en general de bajos ingresos y no registradas (Micha, 2017). En este sentido, en el trabajo de campo se encontraron varios casos de mujeres jefas de hogar cuyo ingreso principal proviene de la AUH, e incluso situaciones en que este constituye el único ingreso del hogar. De la misma manera, para las titulares cónyuges suele representar una alternativa a la dependencia económica de sus parejas.

En los casos extremos, el contar con este ingreso puede habilitar la salida de situaciones de violencia, en el marco de la mencionada vulnerabilidad económica. Este es el caso de Felicitas, quien relata que su ingreso principal proviene de la Asignación y que a partir de recibirla pudo salir de una situación de violencia de género por parte de su pareja y de prostitución con la cual lograba un ingreso para *"mantener a sus hijos"*:

> - ¿Y qué harías si no tuvieras la Asignación? -*"Ay, no sé, no sé qué haría si no tenía la Asignación, porque gracias a eso le mantengo a mis hijos"* - **y no sé, ¿cómo harías?** -*"yo, si es por mí, me vendería yo para darle de comer a mis hijos"* - ¿qué quiere decir? -*"quiere decir que me voy a prostituir para mis hijos, lo único que me va a entrar plata es de ahí, porque para trabajar, ¿dónde voy a trabajar con los tres chicos que tengo?, ¿dónde los voy a dejar? (...) He vivido así, porque el papá de mis hijos se cayó en la droga, fumaba paco, entonces yo le dejaba a mis hijos y me iba con los señores, y con esa plata le mantenía a mis hijos. Vivía así, hasta que gracias a dios me salió la Asignación de mi hijo y me tuve que separar de él [de su pareja], porque él ya quería vivir de la Asignación de mi hijo"* (Felicitas, 29 años, jefa de hogar, 5 hijos de hasta 10 años. Los dos mayores nacieron en Paraguay y se quedaron viviendo allí con la madre de ella).

En la experiencia de Felicitas se manifiestan con intensidad tanto los condicionantes que restringen la participación laboral de las mujeres, y entonces limitan su capacidad de generar ingresos propios por la vía del empleo, como la resultante dependencia económica en sus parejas y las consecuencias que esta situación puede conllevar. De esta manera, contar con el ingreso estable de la AUH y conquistar el manejo y poder de decisión sobre su uso resulta de vital importancia para las mujeres titulares para poder hacer frente a estos condicionantes.

Es más, para las mujeres titulares cónyuges el quiebre de la dependencia económica no sería únicamente no depender de los ingresos laborales de sus parejas, sino también disponer de un ingreso que no se encuentra anclado a estos. Es decir, también significa no depender de la AFC, en los (pocos) casos en que sus parejas trabajan en blanco. El sistema de asignaciones familiares, que tanto en Argentina como a nivel global se inscribió en la estructura de los estados de bienestar de la era industrial, estuvo fuertemente apoyado en la familia, pensado como el "salario familiar" a partir de la extensión del salario del "varón proveedor". Lo cual implica que las mujeres acceden a la protección social como un derecho derivado de su relación de parentesco con este (Rodríguez Enríquez, 2012).

Esta dimensión, de gran relevancia, cobró sentido en el trabajo de campo a través del caso de Lorena, que al momento de la entrevista había dejado de cobrar la AUH porque su pareja comenzó a trabajar en blanco. Lorena manifestó claramente su preferencia por la AUH frente a la AFC que recibe ahora a través de su pareja, debido a la posibilidad que le daba la primera de cobrar y administrar ella el dinero de forma directa: *"Y cuando me pagaban la Asignación era yo [de] manejar la plata, en cambio ahora tenés que estar dependiendo de que te la dé él [su pareja]...y si te la da..."*. En efecto, en algunos casos puede suceder que las mujeres directamente no dispongan del dinero de las AFC; tal como expresa Lorena: *"y si te la da..."*.

De hecho, sobre la base de numerosos reclamos por parte de mujeres, en el año 2013 se traspasó el cobro de las AFC a las mujeres (madres de los menores), independientemente del progenitor que haya generado el derecho (salvo en situaciones de tenencia a cargo del padre). Sin embargo, en la mayoría de los casos el traspaso no es automático porque para que lo sea la mujer ya debía tener registrada una cuenta bancaria y su correspondiente Clave Bancaria Uniforme (CBU) en ANSES. Cuando no cuentan con estos

requisitos, deben hacer un trámite para efectivizarlo. En cambio, mediante la AUH las mujeres acceden a la protección social de forma directa y ya no como un derecho derivado de la inserción laboral de sus parejas. En este sentido, es un ingreso que puede significar cierta redistribución del poder de negociación al interior del hogar y el quiebre de la dependencia económica a partir de la diversificación de las fuentes de donde proviene el dinero (Goren, 2012; Kliksberg y Novacovsky, 2015).

En estrecha relación con lo señalado hasta aquí, la importancia de disponer del ingreso estable de la Asignación es realzada por las mujeres titulares también en términos del aumento de su capacidad de suministrar los bienes esenciales para la supervivencia de sus hijos/as. De manera interesante, esto se advierte tanto en el caso de las titulares cónyuges como de las jefas de hogar, quienes en sus relatos, además, destacaron las dificultades que enfrentan para contar con ingresos laborales sustantivos para poder solventar todos los bienes que conforman el consumo de sus hijos/as:

> - *"De repente antes cuando trabajaba en el geriátrico o en los otros trabajos era el día a día, para comer, de vez en cuando hacer un esfuerzo y comprarles calzado. Y esto [la AUH] me ayuda un montón, porque es una plata fija que entra para ellos y les puedo comprar ropa, calzado, cosas que de repente en el colegio lo necesitan, y yo tengo y se los saco de ahí y se los doy"* (Fernanda, 29 años, jefa de hogar, 3 hijos de hasta 12 años).
>
> **- ¿Y qué harías si no tuvieras la Asignación? -** "*Y no tendría para la leche de mis hijos, yogurt…"* - ¿y cómo harías? -*"no sé, ahí estaría muy jodida"* - ¿y qué podrías hacer?, ¿por ahí trabajar en otro lugar? -*"es que con las bebés [sus dos hijas menores] no tengo tiempo para trabajar, o sea a la noche sí porque ellas duermen [se quedan con su pareja], pero…"* (Fernanda, 21 años, cónyuge, 3 hijos menores de 5 años. Trabaja en limpieza en el baño de un boliche bailable viernes y sábados por la noche).

El contar con este ingreso y con la posibilidad de defender al interior del hogar ese espacio de decisión propio les permite a las mujeres posicionarse en el rol de "proveedoras" del hogar, responsables de la provisión de los bienes esenciales para la supervivencia de sus hijos. En consecuencia, la autonomía económica señalada arriba se convierte en algo más. Porque no solo se trata de considerar a este dinero como un ingreso propio y de liderar en la toma de las decisiones sobre su uso, sino que supone un proceso en el que las mujeres legitiman y asignan valor al rol tradicional de género "madre", adicionándole una función previamente concedida a los varones: el de la provisión del dinero que satisface las necesidades de los/as hijos/as y del hogar. Tomando un término empleado por Castilla (2014), esta reconfiguración de su rol podría condensarse en la figura de "madre proveedora".

Este proceso tiene puntos en común con lo que Kessler (2006) ha denominado la "lógica del proveedor", para explicar la forma en que jóvenes en situación de vulnerabilidad justificaban la alternancia entre trabajos precarios y delito en función del uso del dinero obtenido, muchas veces volcado a la manutención de sus hogares. Si bien aquí el contrapunto no es entre una actividad legal y otra ilegal, la idea de la "lógica del proveedor" permite poner el acento en que la fuente de legitimidad de los recursos obtenidos ya no se encuentra en el origen del dinero, sino en su utilización para satisfacer necesidades (Kessler, 2006).

En línea con esta lógica, el contrapunto en este caso sería entre una actividad con mayor legitimidad social (el trabajo remunerado) que la que tiene el dinero proveniente de los *planes sociales*.[15] Por un lado, porque

15 En el trabajo de campo la palabra nativa *plan* fue utilizada en reiteradas situaciones por las mujeres en referencia a la AUH. Y en general utilizan esa misma palabra para referirse a otras políticas sociales, diferentes de la AUH y entre sí, por ejemplo, para referirse al Ellas Hacen y al Ciudadanía Porteña.

los juicios y evaluaciones morales sobre el dinero transferido están presentes entre las mismas mujeres titulares y sus pares, impregnando sus relaciones sociales en sus contextos más cercanos, y atentando contra la legitimidad del dinero de la AUH. A su vez, la pervivencia del discurso asistencialista, en el sentido de que la AUH no es internalizada como un derecho por las mujeres titulares, también le quita legitimidad al dinero transferido, al equiparar a la AUH a todo un grupo diverso de políticas sociales consideradas como *planes sociales.*

La palabra -*plan*- suele esconder un contenido normativo de estigmatización debido, entre otras cosas, a la previa y sumamente arraigada asociación entre *planes de empleo* o *planes sociales* y prácticas clientelares. Esa mirada normativa se conformó durante los años 2000, desde uno de los polos del debate político sobre las organizaciones piqueteras, que defendía el presupuesto de que las personas participaban de los piquetes a cambio de un *plan*, y que lo hacían para conseguir recursos sin trabajar (Quirós, 2006).[16] De hecho, Costa y Hintze (2014) sostienen que tales presupuestos se han mantenido en relación a la AUH, y desde el comienzo de su implementación desde ciertos sectores se sostuvo que la política es una herramienta más de clientelismo y manipulación de los sectores más vulnerables; visión especialmente difundida desde los medios de comunicación masiva. Justamente, la perdurabilidad de la argumentación deslegitimadora desde ciertos sectores del país en relación a la AUH conforma lo que las autoras denominan "disputa por la legitimidad".

En este sentido, las mujeres titulares de la AUH estarían generando un proceso a través del cual se equiparan los recursos obtenidos del trabajo remunerado a los recursos obtenidos mediante la transferencia monetaria, respaldado en la legitimidad del uso de del dinero para satisfacer necesidades básicas de las y los niños. A su vez, como advierte Kessler (2006), la lógica de la provisión contribuye a legitimar la alternancia entre los medios de obtención de ingresos, en este caso entre el trabajo remunerado y la AUH, sin eliminar por completo las diferencias entre ellos. Por lo tanto, es un proceso que resulta compatible con la diferenciación que realizan las mujeres entre los ingresos de las diferentes fuentes.

De esta manera, al atenuar (aunque no se eliminan) las diferencias con el trabajo remunerado, las mujeres titulares de la AUH estarían logrando conquistar un espacio socialmente asignado a los varones, el de la provisión. Generando un corrimiento y cierto cambio en el orden genérico tradicional que reproduce el modelo de varón proveedor de ingresos-mujer cuidadora (Castilla, 2014). En otras palabras, podría decirse que esa reivindicación puede ser comprendida como una manifestación del complejo proceso de empoderamiento (Pozzio, 2010).

En consecuencia, entre las mujeres titulares se percibe una incipiente formación de sentimientos de autoestima y de satisfacción personal producto de la conquista de este rol. Como afirma una de las mujeres entrevistadas: ***- ¿Qué dirías que te cambió en tu día a día a partir de la Asignación?*** *-"Lo que más me cambió es poderles comprar lo que ellos [sus hijos] querían"*. Este cambio en las mujeres titulares fue destacado por una de las referentes entrevistadas, quien lo señala en términos de una *"transformación no solo en lo material, sino también en lo emocional"*:

- ¿Viste algún cambio en las mujeres que reciben AUH? -*"La mayoría que yo conozco, es*

16 Hacia el año 2000, la gestión de los planes de empleo pasó a ser descentralizada y se dispuso que, junto con los municipios, pod**ían ser administrados por organizaciones de la sociedad civil. En e**se marco, organizaciones piqueteras se constituyeron como ONGs y pasaron a gestionar sus propios padrones.

> *como que esto les ayudó a poder independizarse de una cierta forma, (...) se vio no solo la transformación en lo económico, en lo material, sino en la parte emocional también, (...) como que dicen 'sí se puede'"* (Silvia, directora de Centro de Acción Familiar).

Condensando lo examinado hasta aquí, se puede ver cómo el contar con el dinero de la Asignación promueve la agencia y la autonomía económica de las mujeres titulares, aún cuando, como se analizó previamente, esto es posible gracias a que ellas se posicionan en el rol de soportes familiares anclado en su rol de madre. Si se considera al empoderamiento como proceso, en el que entran en tensión distintos roles de género, se puede entonces aceptar la convivencia de desafíos y reforzamiento de los roles tradicionales de género. Asimismo, diversas investigaciones han demostrado que, particularmente para las mujeres pobres, la noción de autoestima puede estar vinculada más estrechamente con la capacidad de alimentar a los hijos y no tanto con los ideales de las mujeres de clase media de realización personal (Kabeer, 1998). Si el rol materno es central para su autovaloración[17] y con el ingreso de la AUH se aseguran cumplir ese rol, entonces se podría afirmar que la AUH contribuye a su autovaloración. En este sentido, las mujeres estarían resignificando los significados de género asignados desde la política pública (Pozzio, 2010). Dicho de otro modo, si a través de la política son caracterizadas como "madres", desde la subjetividad y la vida cotidiana ellas en sus prácticas actualizan esa nominación posicionándose como "madres proveedoras".

Al mismo tiempo, un elemento central que también hay que tener en cuenta es la cuestión de nivel: lo anterior se cumple siempre y cuando la transferencia efectivamente alcance para cumplir con el rol materno, es decir, siempre y cuando signifique un poder adquisitivo mínimo que permita comprar los bienes básicos a los que las mujeres hacen referencia: alimentos, ropa, calzado, útiles.

En relación a esto, cabe mencionar, por un lado, que una de las características distintivas de la AUH es que, si bien la transferencia depende de la cantidad de hijos, en general constituye un ingreso de peso en el presupuesto de los hogares receptores. En promedio, en los hogares receptores el 22% del Ingreso Total Familiar (ITF) corresponde a los ingresos provenientes de la AUH. Y para los hogares receptores con jefatura femenina esta participación aumenta significativamente (28% del ITF).[18] Por otro lado, respecto al mantenimiento de su poder adquisitivo, desde su implementación la AUH mantuvo su valor real en todos los años hasta el año 2015 inclusive, periodo que coincide con el grueso del trabajo de campo cualitativo.

De hecho, estas características distinguen a la AUH de otras políticas de transferencia de ingresos anteriores, por ejemplo el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)[19], cuyos montos y poder de compra eran mucho más bajos en términos relativos. La presente investigación obtuvo evidencia en este sentido en el caso de una de las entrevistadas titular de la AUH que previamente recibía el PJJHD, quien

17 Sin embargo, no quiere decir que la única satisfacción y fuente de realización personal para estas mujeres sea cumplir con el rol materno, aunque sí una muy importante, dado que en el trabajo de campo el trabajo remunerado no apareció como fuente principal de satisfacción y autovaloración. Sin embargo, el trabajo remunerado puede ser fuente de reconocimiento social, así como un espacio de generación de expectativas más allá de los ingresos, ligadas al gusto por la tarea y a la conformación de un entorno de trabajo amigable (Sanchís y Binstock, 2016). Asimismo, investigaciones centradas en mujeres con participación comunitaria destacan que entre aquellas suele aparecer un discurso crítico sobre la maternidad como condicionante fundamental de sus expectativas, resultado del agenciamiento de espacios para la reflexión propia y colectiva (Dionisi, 2012).

18 Según datos de EPH-INDEC para el *pool* de paneles 2010-2015, total aglomerados urbanos.

19 Dionisi (2012), a través de una investigación cualitativa en Gran La Plata, resalta el incremento de ingresos que significó para los hogares que pasaron del Plan Jefes a la AUH y cómo tuvo fuerte impacto en la forma de organización de la economía familiar, dando lugar a mayor consumo y acceso al crédito.

mencionó que mientras cobraba el Plan Jefes tenía que *"rebuscárselas"* para darle de comer a sus hijos debido al bajo poder de compra de esa transferencia:

> - *"Porque antes yo estaba con el Plan Jefes y en ese año me las rebusqué como podía, los vecinos me daban cosas, me daban mercadería, me alcanzaban cosas para que coman los chicos"* (Paola, 35 años, cónyuge, 5 hijos de hasta 18 años).

En este sentido, investigaciones previas señalan que durante los años anteriores a la implementación de la AUH era corriente entre los sectores populares una serie de prácticas para la búsqueda diaria del alimento, en donde intervenían los planes alimentarios, y entre las que se destacaban la concurrencia a comedores comunitarios (Cravino *et al.*, 2002). Con la paulatina recuperación económica y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, los espacios comunitarios fueron reconfigurándose, ampliando y complejizando sus servicios, dando lugar a actividades recreativas, educativas y de integración en general dirigidas a los niños y niñas en la primera infancia (Fournier, 2010; 2017).

Este cambio es resaltado por la mayoría de los referentes de las instituciones de cuidado entrevistados, quienes marcan como positivo que a partir de la Asignación se ve *"que menos chicos lo necesiten"* concurrir a los comedores comunitarios o comer en la escuela:

> - **¿La Asignación generó cambios en el comedor? -***"Sí, sí"* - ¿Qué cambios? -*"Por ejemplo que menos chicos lo necesiten, que todos vayan a la escuela. (...) Hoy estás viendo la abundancia en Guernica, todo lo que te presenté comparado con lo que nosotros empezamos a laburar, es abundancia, es menos atraso. (...) no tenemos desnutrición, que eso sí lo teníamos cuando empezamos [en el año 2003]"* (Victoria, referente de un comedor comunitario).
>
> - **¿Qué cambió a partir de la Asignación? -***"Acá por ejemplo, cuando yo hablé del comedor con los papás, y les pregunté 'cuántos en realidad no están en condiciones o necesitan del comedor', porque yo prefiero que sean menos cupos y mejor calidad, y ninguno dijo que necesitaba comedor. Eso quiere decir que tienen un ingreso para alimentarse en su casa. No hay chicos con bajo peso. (...) Los ves que vienen prolijos, bien vestidos, cuando hacemos la feria de ropa para la cooperadora compran"* (Rosina, directora de jardín de infantes estatal).

Por lo tanto, el sostenimiento de este nivel mínimo de consumo es condición necesaria, ya que si la Asignación pierde poder de compra esto afectaría el significado simbólico resaltado arriba. Ahora bien, si bien la AUH mantuvo su poder adquisitivo en todos los años desde su implementación hasta el año 2015 inclusive, se observa un quiebre de esta tendencia a partir del año 2016, en el que los aumentos del monto de la AUH no logran superar la inflación minorista registrada y su poder adquisitivo cae bruscamente (-6,5%). En el año 2017 los aumentos del monto de la AUH compensan la inflación, pero sin recuperar la pérdida anterior. Y en el 2018 se observa una clara tendencia decreciente del poder adquisitivo de la AUH durante todo el año.[20]

Este cambio de tendencia en el mantenimiento del poder adquisitivo de la AUH es de suma importancia ya que si el resultado es la pérdida de este, su capacidad de asegurar el consumo de los bienes básicos de los hogares receptores se verá comprometida, y con esta podría reconfigurarse el sentido asignado a la política pública por parte de las mujeres titulares. Esto queda ilustrado en las palabras de Victoria, referente de un comedor comunitario, quien señala que al no tener que preocuparse por la supervivencia de sus hogares, en el sentido de que la AUH les asegura a las mujeres el consumo de los bienes básicos para sus hijos, ellas

20 Elaboración propia en base a ANSES, IPC 9 provincias e IPC Nacional INDEC.

pueden "preocuparse/ocuparse" de otras problemáticas que afectan su vida:

> - *"Yo creo que la Asignación les dio a muchas la posibilidad de estar menos apretadas en un montón de factores. (...) Vos fijate que hoy la problemática de Karina es cómo resolver esta historia de la separación definitiva [de su pareja] (...) y cómo empezar una nueva vida, y Karina antes tenía que traer a todos sus chicos a comer acá [al comedor comunitario], todos los días, y llevarse si quedaba para la cena. Entonces uno va viendo que la problemática se modifica"* (Victoria, referente comedor comunitario).

En suma, hasta aquí lo que se observa es una particular tensión: el contar con este ingreso les da a las mujeres titulares cierto grado de autonomía económica, esto contribuye a su autovaloración, entre otras cosas a través de la posibilidad de posicionarse como "proveedoras" del hogar. A su vez, el considerar a este ingreso como propio y tener el control sobre el mismo se funda en su rol de madre. En este sentido, siguiendo a Scott (2012 [1996]), se podría pensar en esta tensión como una paradoja: las mujeres titulares de la AUH se paran sobre un símbolo que refuerza los roles tradicionales de género para lograr desafiarlos a través de un aumento en su autonomía económica. Si bien este ambiguo proceso podría transformarse en un mecanismo de agenciamiento para las mujeres al pararse en esa contradicción, también cabe la posibilidad de que queden atrapadas en la paradoja, conformando un límite para la transformación de las estructuras genéricas de poder.

Ampliación de los grados de autonomía

Partiendo del señalado aumento en autonomía económica logrado por las mujeres titulares a través de este ingreso, es importante destacar que hubo un número importante de mujeres que relataron que no solo utilizan el dinero de la Asignación para bienes básicos para sus hijos/as y el hogar – alimento, ropa, útiles- sino también para otros tipos de consumos. Como se verá, estos consumos pueden impactar directamente en el bienestar de las mujeres, e incluso ampliar los grados de autonomía logrados.

Uno de estos consumos es destinado a sus hijos pero va más allá de las necesidades básicas. Varias mujeres relataron que el dinero proveniente de la AUH lo utilizan también para salidas, regalos de cumpleaños, o actividades extra-escolares:

> - *"Y lo uso [el dinero de la AUH] para lo que él quiere, lo poco que le puedo dar yo se lo doy, (...) yo que sé, si quiere ir a la plaza, tomar un helado"* (Natalia, 26 años, jefa de hogar, 1 hijo de 8 años).
>
> - *"Te ayuda para todo [la AUH], te ayuda para darles de comer, para la escuela, para pagarles algo que les gusta a ellos, darles un gusto a ellos [sus hijos]"* (Carina, 39 años, jefa de hogar, 6 hijos de entre 6 y 22 años).

Esto permite advertir que no siempre el bienestar de las mujeres puede ser escindido del de sus hijos, y *"darles un gusto"* también indican satisfacción personal y disfrute por parte de ellas. Es decir, de sus testimonios se desprende que las mujeres derivan satisfacción de los consumos que van más allá de la primera necesidad (más allá de los que les permiten "salir de la pobreza"), asociados con el tiempo libre y el esparcimiento. La recuperación por parte de los hogares del acceso a la recreación y a consumos culturales a partir de la AUH es resaltado por el estudio del Ministerio de Educación (2011), el cual hace hincapié en la importancia de este acceso en términos de una ampliación del horizonte de posibilidades. Además, para las mujeres significa un incremento en su bienestar a la par del de sus hijos, si consideramos que, especialmente en el ámbito de la familia, los individuos encuentran satisfacciones en los vínculos hacia

los otros, y que el bienestar de los niños/as se encuentra profundamente imbricado con los de las mujeres, incluso potenciándose (Faur, 2014).

Asimismo, que la Asignación se utilice para que los niños/as accedan a actividades extra-escolares puede ser interpretado no solo como un acceso a la recreación sino también como la utilización del dinero para cuestiones ligadas al cuidado. En relación a esto, en el trabajo de campo también surgieron algunos casos en los que las mujeres afirmaron utilizar la transferencia, entre otras cosas, para pagar la cuota de la cooperadora del jardín comunitario al que van sus hijos/as. Nuevamente, significaría un incremento en el bienestar de los niños/as a la par del de sus madres, en tanto en estos casos el ingreso de la AUH constituye un recurso para poder concretar cierta transferencia de cuidado hacia fuera del hogar.

De manera interesante, se observó que la utilización del ingreso de la AUH para escolarizar a los niños/as se da en particular para los de inicial, tramo de edad en la que la absorción por parte de las mujeres de las cargas de cuidados resulta más aguda. En los relatos de las entrevistadas esta estrategia aparece realzada en clave de condición de posibilidad para que sus hijos/as concurran al jardín, dada la insuficiente oferta estatal gratuita y lo aún inaccesible que les resulta el pago de una cuota mínima que en general exige el ingreso a un jardín comunitario. Tal como sostiene Catalina:

> - *"Antes [de recibir la Asignación] no podía él [su hijo de 4 años] por ejemplo venir a un jardín pago [comunitario], aunque no sea mucho lo que cobre no podía"* (Catalina, 29 años, cónyuge, 3 hijos de hasta 10 años).

Por otro lado, resulta sugestivo notar los motivos detrás de estas elecciones y los márgenes de acción que puede habilitar, especialmente para la conciliación con el trabajo remunerado. Lo que aparece por ejemplo en el testimonio de Silvia, quien con la Asignación paga el transporte que lleva a su hija mayor a la primaria lejos de donde viven porque ella trabaja y no la puede llevar. O en el testimonio de Mayra, quien afirma que con el ingreso de la Asignación paga la cuota del jardín comunitario al que concurren sus dos hijas, Abigail de 2 años y Kyara de 4 años, con el objetivo concreto de *"empezar a trabajar de vuelta"*:

> - ¿Por qué con Abigail decidiste que empezara desde chiquita el jardín? - *"Y porque ya estaba en mis planes de empezar a trabajar, y ya las dos es otra cosa, porque van las dos juntas. (...) Arranqué ahora de vuelta [a trabajar de forma remunerada], que las dos empezaron el jardín"* (Mayra, 23 años, hija (su madre es jefa de hogar), 2 hijas de hasta 4 años, trabaja en limpieza en un supermercado).
>
> - *"Como yo trabajo y todo no la puedo llevar [a su hija a la primaria que queda lejos de donde viven]. (...) Me salva lo de la Asignación, que apenas agarro esa plata, yo cobro los 5 [de cada mes], agarro y pongo los $650 [para el transporte]"* (Silvia, 28 años, cónyuge, 2 hijas menores de 10 años, trabaja en un kiosko cerca de su casa, sábados y domingos).

Estos casos representan formas en que el ingreso de la AUH puede contribuir a sortear los obstáculos impuestos por la insuficiente oferta y/o por los contextos de vulnerabilidad, permitiendo cierta *des-familiarización* del cuidado, y alterando en consecuencia las estrategias de conciliación de las mujeres titulares. Tanto Mayra como Silvia se insertaron en el mercado de trabajo desde su adolescencia y transitaron por múltiples tipos de trabajos remunerados. Las intermitencias en sus trayectorias laborales están marcadas por su ciclo reproductivo y por la disponibilidad de ingresos del trabajo de sus parejas y sus padres. Pero

constantemente volvieron a insertarse laboralmente, cuestión que destacan en sus relatos, no sin reparar en las dificultades que continuamente atravesaron para la conciliación con el cuidado. En este sentido, la elección de utilizar la Asignación como un recurso para transferir cuidado hacia fuera del hogar con el fin de reorganizar y mejorar la conciliación con el trabajo remunerado, sería algo que se da entre mujeres con cierta trayectoria laboral, marcada justamente por varios periodos con dificultades para la conciliación. Pareciera ser que en estos casos la AUH puede transformarse en un recurso para sostener su trayectoria laboral, es decir, les permite seguir pensándose en el mercado de trabajo con cierta continuidad, si bien con pausas y aunque no sea en el mismo trabajo.

Otros tipos de consumos más allá de los básicos que las mujeres señalaron como factibles a partir de recibir la AUH se dirigen hacia mejoras en el ámbito doméstico/reproductivo, que impactan en el bienestar del hogar en su conjunto. Estos se relacionan con el mejoramiento de la vivienda, el ahorro, el pago de deudas, y la compra de electrodomésticos en cuotas:

- *"Me ayuda, (...) un poco se ahorra"* (Odelia, 36 años, cónyuge, 3 hijos de hasta 7 años).

- *"Una vez lo único que saqué con la plata de la Asignación es el lavarropas, porque estaba lavando a mano; pero lo hice en cuotas porque me lo sacó la mujer de mi papá con la tarjeta y le pagaba a ella"* (Silvia, 28 años, cónyuge, 2 hijas de hasta 9 años).

Tal como sostienen Wilkis (2013) y Hornes (2014b), los hogares pertenecientes a los sectores populares despliegan todo un conjunto de prácticas económicas, por ejemplo líneas de crédito personales, y el uso del dinero proveniente de las políticas de transferencia de ingresos se entremezcla en una compleja trama de circulación monetaria; todo lo cual derriba el mito de que los pobres se encuentran desmonetizados y muestra cómo el dinero circula ocupando un lugar central en su vida personal y colectiva (Wilkis, 2013).

Con respecto a la vivienda, en los barrios en donde se realizó el trabajo de campo se pudo observar que estos varían tanto en términos de las características constructivas de las viviendas de los hogares (casillas de madera, de chapa, viviendas de ladrillo, de cemento) como en relación a la infraestructura (desde calles de tierra a calles de asfalto con veredas). Pero un elemento generalizado es la referencia de las mujeres titulares a la aspiración a hacer sus casas *"de material"*. Sin duda, la posibilidad de destinar parte del dinero de la AUH en el mejoramiento de la vivienda (poner puertas y ventanas, revocar y construir con materiales sólidos, aislar las paredes para que *"no entre humedad"*, etc.), impacta en sus condiciones de vida de forma directa, especialmente cuando lo utilizan en refacciones que afectan el bienestar de estos hogares en el día a día:

- *"Tenemos una casita de material, (...) muchas veces sacamos plata de ahí [de la Asignación] para comprar materiales, (...) ahora tenemos un techo bien porque es todo de loza, igual le falta piso"* (Laura, 31 años, cónyuge, 3 hijas de hasta 9 años).

Otro impacto en su bienestar a partir de la Asignación se da en las mujeres titulares que realizan trabajo remunerado y entonces, al asegurarse cumplir con su rol materno con la AUH, pueden destinar el dinero de su trabajo para consumo personal. En este sentido, estos consumos se distinguen de los anteriores ya que son más bien personales y no del hogar en su conjunto. Esto no solo impacta en su bienestar sino que también significa una ampliación de los grados de autonomía económica para estas mujeres, ya que cuentan con dinero propio que lo destinan en ellas mismas. Además, a diferencia de la AUH, este dinero es "de ellas",

no de sus hijos administrado y controlado por ellas. Esto queda ilustrado en la distinción que hacen estas dos mujeres entre el dinero de la Asignación y el de sus propios trabajos remunerados:

> **- ¿En qué usas la Asignación? -***"Para las cosas de los chicos en la escuela, para la ropa, la comida"* **- ¿la usas también para algo para vos? -***"Jamás. Yo lo mío, si tengo que usarlo para mí, uso de la cooperativa, porque es mío eso; (...) pero si tiene que ser para mis hijos es la Asignación"* (Carina, 39 años, jefa de hogar, 6 hijos de entre 6 y 22 años, trabaja en un comedor comunitario en el marco del programa Argentina Trabaja).
>
> - *"Y la Asignación más que nada para eso, ahora él [su hijo Brian] quiere que lo anote en futbol entonces yo le voy a anotar y con eso voy a pagar, con su plata. (...)* **- ¿y la usas para vos? -***"No, si lo hago eso lo hago con mi plata"* (Natalia, 26 años, jefa de hogar, 1 hijo de 8 años, trabaja en un comedor comunitario en el marco del programa Argentina Trabaja).

Como se desprende de los testimonios, el dinero propio tiene un significado específico que lo distingue de otras fuentes de ingresos del hogar; consistente con lo señalado previamente en relación a la "lógica de la provisión", las diferencias con el trabajo remunerado podrían estar atenuándose pero no se eliminan por completo.

Esto también se puede observar en los testimonios de las mujeres entrevistadas que no reciben la Asignación, cuando hablan del dinero proveniente de sus inserciones laborales. Por un lado, la mayoría declara que ellas son las administradoras del dinero proveniente del trabajo de sus parejas, aunque inmediatamente se vislumbra que no se trata de todo el dinero de sus parejas sino del destinado a la reproducción del hogar. En el mismo sentido que se señaló previamente, las mujeres se posicionan en el rol de las mejores administradoras del dinero del hogar. Ahora bien, es cuando se refieren al dinero de sus propios trabajos cuando surgen connotaciones de autoestima y de satisfacción personal:

> **- (en el marco de la entrevista grupal) Me dijeron que manejan el dinero de sus parejas, ¿eso les resulta algo importante? ¿Qué significa para ustedes?**
> - *"estar tranquilas porque sabemos que no va a faltar nada en la casa; (...) Lo hago yo porque si no lo hago yo, no lo hace nadie"* (Priscila, 32 años, cónyuge, 2 hijos de hasta 7 años).
> - *"tranquilidad"* (Griselda, 29 años, cónyuge, 3 hijos de hasta 10 años).
> - **Y cuando es el dinero de su propio trabajo ¿es diferente?**
> - *"Yo ahí lo disfruto. Lo disfruto porque me voy con ellos [sus hijos] y ellos se compran lo que quieren"* (Damiana, 36 años, cónyuge, 3 hijos de entre 5 y 15 años).
> - ¿vos qué **pensas? -***"no, mi plata la manejo yo"* **- ¿y es importante para vos manejar tu propia plata? -***"y sí. Mi plata no se toca, la toco yo nada más"* - ¿por qué es importante? -*"no sé cómo explicarte pero mi plata es mi plata. Está bien, yo la gasto para los nenes pero es mi plata. Lo gané yo, me lo gané yo. Eso es lo que a mí me satisface"* (Griselda, 29 años, cónyuge, 3 hijos de hasta 10 años).

Al mismo tiempo, como ilustra este último relato, todas aseguraron que el dinero de sus trabajos se destina casi en su totalidad a sus hijos/as, así como también afirmaron lo mismo con respecto a la Asignación Familiar, para el caso de las que la reciben porque ellas o sus parejas trabajan en blanco: *"el salario*[21] *lo usas para sacar [a pasear] al nene"*. Entonces, si bien, como se sostuvo antes, la AUH tiende a reproducir el rol de género que ubica a la mujer en el lugar de madre y responsable de la reproducción familiar,

21 En el trabajo de campo las mujeres utilizaron continuamente la categoría nativa *el salario* para referirse a las AFC recibidas a través del trabajo formal de algún miembro del hogar. Esta denominación también es encontrada en otros trabajos, y guarda una asimilación directa con el concepto de salario familiar correspondiente al régimen contributivo (ver por ejemplo Hornes, 2014b).

también se encuentra que para las mujeres que no son titulares de la AUH la maternidad constituye una fuente importante de autovaloración, al posicionarse como las "mejores" administradoras del dinero del hogar y asegurar destinar todo el ingreso de su trabajo en sus hijos/as (al menos en el plano discursivo). En este sentido es que se puede ver que la AUH permitiría un grado adicional de libertad hacia la autonomía económica de las mujeres: al asegurarles el poder cumplir con su rol materno, los ingresos de sus trabajos remunerados se liberan para poder ser utilizados en consumos para su bienestar personal, que además es un ingreso considerado propio desde el origen (*"mi plata"*).

Por lo tanto, para las mujeres titulares que realizan trabajo remunerado, el significado del dinero propio, por un lado, y el poder destinarlo a su bienestar personal, por el otro, tiene connotaciones de autoestima y de satisfacción personal. La influencia de la Asignación en este proceso queda ilustrada cuando se contrasta con la situación de las mujeres que no reciben la AUH, quienes en sus relatos también expresaron satisfacción por la obtención de dinero propio proveniente de sus inserciones laborales pero aseguraron que lo utilizan enteramente en sus hijos.

Finalmente, en el trabajo de campo algunas mujeres afirmaron utilizar el dinero de la Asignación para generar posibilidades de trabajo autónomas:

> - *"Cobro esto [la AUH], lo pongo en la ropa [trabaja revendiendo ropa] y después lo recuperamos, lo invierto"* (Nancy, 28 años, cónyuge, 5 hijos de hasta 10 años).
>
> - *"Me ayudó mucho la Asignación, para ahorrar para comprar el terreno o las máquinas [de coser]. (...) Pienso tener mi propio taller, comprar de a poco las máquinas, de a una con la plata que vamos nosotros ahorrando"* - **¿Y por qué quisieras trabajar en tu propio taller?** -*"Porque se gana un poco más, (...) yo quiero ganar todo lo que me dan a mí pero para mí. (...) Y para ver a mis hijos, tener más tiempo, y no depender de así de donde esté trabajando"* (Noemí, 34 años, cónyuge, 3 hijos de hasta 12 años. Trabaja en un taller textil, en negro, 12 hs. por día).

En este mismo sentido, la Asignación puede habilitar estrategias de formación con vías a potenciar la inserción laboral. Así es el caso de Carina, quien afirma utilizar el dinero de la transferencia para pagar sus estudios de Enfermería y que esto (junto con la posibilidad de institucionalizar el cuidado de sus hijos) fue lo que le permitió formarse: *"porque es una carrera cara, (...) y acá [en el terciario donde estudia] nos dan las facilidades para pagar, y los que cobramos planes pagamos una cuota menor"*. Carina proyecta sobre las alternativas laborales que se habilitan a partir de sus estudios, las cuales constituyen opciones más valoradas para ella en términos de las condiciones laborales, particularmente en lo que refiere a la conciliación con el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado:

> - *"En casa voy a hacer, presión, inyectables, todo pero en mi casa. Porque las guardias son toda la noche si trabajas en hospital, (...) entonces más por los chicos, (...) para estar más en casa"* (Carina, 38 años, cónyuge, 5 hijos de entre 5 y 20 años).

Estas tres mujeres –Nancy, Noemí y Carina- manifiestan utilizar el dinero de la AUH como un recurso para invertir en sus proyectos laborales y de formación educativa. A diferencia de las situaciones presentadas al inicio, probablemente un factor que se encuentra detrás de la posibilidad de destinar el dinero de la transferencia en sus proyectos sea que la supervivencia básica de sus hijos/as y la reproducción del hogar ya se encuentre asegurada por otros ingresos. En efecto, las tres mujeres que expusieron este uso de la AUH expresaron en las entrevistas que el ingreso principal del hogar proviene del empleo de sus parejas.

Si bien todos los anteriores testimonios dan cuenta de un proceso de aumento de la autonomía económica de las mujeres titulares, es en estos últimos casos en que este proceso se potencia aún más, ya que el uso de la AUH estaría favoreciendo el desarrollo de capacidades de generación de ingresos propios. En primer lugar, porque la transferencia se está utilizando para promover su inserción laboral, la cual contribuye a su autovaloración al contar con un ingreso propio. En segundo lugar, este proceso se potencia mediante el ejercicio de agencia por parte de las mujeres, las cuales toman decisiones sobre cómo insertase laboralmente, en pos de lo que consideran una mejor inserción laboral. Esto para Noemí significa poner su propio taller para *"ganar todo para ella"*, no depender de los permisos que le da la dueña del taller para ir a buscar a sus hijos a la escuela, e incluso *"tener más tiempo"* para estar con ellos.

Los límites de la AUH como base para el empoderamiento económico de las mujeres

En esta ponencia se indagó sobre si el acceso al ingreso de la AUH contribuye al empoderamiento económico de las mujeres titulares, resaltando el aumento de la autonomía económica logrado a partir de la percepción del mismo. No obstante, la AUH como fuente de autonomía económica presenta ciertos límites para el proceso de empoderamiento económico de las mujeres.

En primer lugar, es importante insistir en que, si bien el ingreso de la Asignación es considerado como propio por las mujeres titulares al lograr su administración y control, para alcanzarlo ellas se asientan sobre su rol de madres, lo que refuerza los roles tradicionales de género. Esto se contrastó con el valor asignado por las mujeres a los ingresos provenientes de su inserción laboral, considerados como propios desde el origen, lo que, sumado a que el empleo posiciona a las mujeres en un rol extradoméstico, estaría desafiando los roles tradicionales de género. Además, el trabajo remunerado puede ser fuente de reconocimiento social y de sentido de realización personal, así como también una vía para la generación de un espacio propio privilegiando deseos y expectativas personales (Sanchís y Binstock, 2016; Fournier, 2017). Por lo tanto, el tipo de autovaloración que genera la AUH no es el mismo que el que genera el trabajo remunerado como fuente de autonomía económica.

En segundo lugar, el considerar que la AUH contribuye a su autovaloración y autonomía puede funcionar como anclaje de la bandera del "salario para el ama de casa", en el sentido de considerar a este ingreso como una remuneración al trabajo doméstico y de cuidados que ya realizaban y siguen realizando las mujeres titulares. Esta idea deriva de las condicionalidades asociadas al cuidado: al exigir que las mujeres acrediten el cumplimiento de la asistencia escolar y los controles de salud correspondientes, se sostiene que la Asignación es una remuneración por cumplir con estas responsabilidades. La cuestión, justamente, es que esta postura naturaliza el trabajo doméstico y de cuidados que realizan las mujeres, y no consigue ni simbólica ni prácticamente contribuir a su redistribución.

Por un lado, a nivel simbólico, al definir a las mujeres como las responsables del cumplimiento y acreditación de las condicionalidades, la política refuerza los estereotipos de género que reproducen el modelo familiarista, con una fuerte impronta maternalista (Goren, 2012). Por otro lado, las condicionalidades pueden tener implicaciones en el uso del tiempo de las mujeres al imponer exigencias adicionales cuando la gestión del cobro o de las acreditaciones que hay que cumplir resulta trabajosa o engorrosa (Rodríguez Enríquez, 2012).

Conjuntamente, desde la perspectiva de la *lógica del cuidado* se repara en que la política perpetúa la naturalización del TDCNR al dar por supuesto que el mismo lo realizan las mujeres titulares para transformar el dinero transferido por la política en bienestar de los hijos e hijas, y no contemplar el aumento de la oferta de cuidado ni otras políticas de cuidado (Esquivel, 2011; Faur, 2014). En este sentido, la lógica de la AUH estaría operando sobre la demanda de los servicios de salud y educación pero no prevé medidas de adecuación de la oferta: ampliación de la provisión de servicios de cuidado, ya sea a través del sistema educativo como fuera de este (por ejemplo reconociendo y financiando la oferta de cuidado comunitaria[22]), ampliación de la cobertura y mejoramiento en el acceso a servicios de salud: aumento de la cantidad de centros de atención primaria y salas cerca de los barrios vulnerables, y fundamentalmente reducción de las dificultades respecto a la obtención de tunos. Tampoco se ofrece asistencia a los perceptores en torno al acceso de estos servicios, ni se establecieron vinculaciones con otras políticas de provisión de los mismos con el fin de facilitar y promover el cumplimiento de las condicionalidades (Arcidiácono, Gamallo y Straschnoy, 2014). La excepción la constituye la articulación entre la AUH y el Plan Nacer-Sumar,[23] que opera como un subsidio a la oferta del sistema de salud provincial, y permitió reforzar el impacto en el acceso a la salud de la población destinataria de la AUH (Arcidiácono, Gamallo y Straschnoy, 2014).

En consecuencia, la política de la AUH no solo no plantea la redistribución del trabajo doméstico y de cuidados sino que incluso puede contribuir a la sobrecarga en las mujeres de estas tareas. Es decir, genera lo opuesto a la redistribución del cuidado, la cual puede tener lugar dentro de los hogares (entre varones y mujeres) o dentro de la sociedad en su conjunto, y que significaría construir una responsabilidad colectiva en torno a los cuidados mediante el desarrollo de políticas que apoyen en su suministro o su accesibilidad (Esquivel, 2013).

Por lo tanto, los límites de la AUH para transitar los procesos de empoderamiento económico de las mujeres están dados, por un lado, por el tipo de autovaloración que la percepción de este ingreso genera, anclado en el rol de madre, y por el otro, porque tanto a nivel simbólico como en el plano material la política contribuye a reforzar el rol de las mujeres como principales responsables de la reproducción del hogar. Esta reflexión es crucial si se aboga por un concepto de empoderamiento económico que tenga en cuenta la importante cuestión de si los avances destacados a lo largo de la ponencia contribuyen a cuestionar y transformar las relaciones genéricas de poder. Teniendo en cuenta estas tensiones y contradicciones, si bien se pueden entender como parte constitutiva del proceso de empoderamiento económico, también pueden conformar los límites para la transformación de las estructuras de poder basadas en el género.

Al mismo tiempo, aun cuando la política de la AUH contribuye a cristalizar los roles tradicionales de género en los sentidos mencionados, el acceso a esta transferencia monetaria puede constituir una vía posible para la autonomía económica que en complemento con el acceso al trabajo remunerado fortalezca

22 En septiembre del año 2014 se aprobó en la provincia de Buenos Aires la Ley de Jardines Comunitarios y fue promulgada en octubre de ese año, aunque su implementación todavía no es completa. La ley tiene por objetivo incorporar la modalidad de educación comunitaria al sistema educativo formal, es decir, reconocer a los jardines comunitarios como instituciones educativas dentro del marco legal vigente.

23 El Plan Nacer es un programa federal cuyo objetivo es mejorar la cobertura de salud y la calidad de atención de las mujeres embarazadas, puérperas y de los niños/as menores de 6 años que carecen de cobertura de una obra social. A partir de 2012 el Plan Nacer se integró al Plan Sumar y expandió su cobertura hacia todos los niños y jóvenes menores de 20 años y a las mujeres entre 20 y 64 años que se encuentren sin seguro de salud. Mientras en la AUH la acreditación de los controles sanitarios es condición para el pago del 20% acumulado, en la Asignación por Embarazo la inscripción en el Plan Nacer es requisito necesario para el acceso a la prestación.

el proceso de empoderamiento económico de las mujeres. Como se vio a partir de algunos casos específicos de mujeres entrevistadas, en los hechos la contribución de la Asignación puede ir más allá de la generación de un ingreso mínimo que sostiene el consumo de los hogares pobres y transformarse en un modo de ahorro y acumulación que habilita consumos que superan los umbrales de la pobreza y que incluso puede potenciar la inserción laboral de las mujeres titulares. Estos casos demuestran que no se trata de elegir o privilegiar la vía del dinero –AUH– o del empleo en pos de la autonomía económica sino una combinación de ambas, las cuales además se potencian una con otra. Como en el caso de Noemí que con la Asignación compra las máquinas de coser para poder trabajar por su cuenta y poder conciliar en mayor medida el trabajo remunerado con el cuidado de sus hijos/as, este ingreso contribuye a la disolución de la trama de obstáculos para beneficiarse de la actividad económica, ya que Noemí está ejerciendo agencia en pos de lo que ella considera una mejor inserción laboral. Como afirma Kabeer (2012), el potencial del empoderamiento económico será mayor cuando la decisión de trabajar y la categoría de trabajo sea el resultado de un ejercicio de agencia y activa elección por parte de las mujeres.

A modo de conclusión

Esta ponencia abordó la forma en que las mujeres titulares de la AUH administran y utilizan el dinero transferido, poniendo énfasis en el significado social que subyace en estas prácticas, con el objetivo de interpretar y desmenuzar las múltiples tensiones que se entrelazan en el complejo proceso de empoderamiento.

Una de las primeras cuestiones que surgen del análisis es que las mujeres no solo se reconocen como las administradoras del dinero de la Asignación sino que también aseguran tener el control del mismo, lo que les habilita una esfera de dominio dentro del hogar, un espacio de poder. Se desprende entonces el importante logro de una mayor autonomía económica a partir de la AUH, dada por una mayor independencia en relación con las decisiones de consumo y por la posibilidad de posicionarse como proveedoras del hogar.

Ahora bien, en la mayoría de los casos el logro de autonomía económica por parte de las mujeres titulares se encuentra ligado al cumplimiento del rol que les es socialmente asignado: el de "buenas madres". Esto deriva, por un lado, de una autovaloración mayormente anclada a la maternidad, pero además, de la impronta maternalista de la política de la AUH, la cual contribuye a la construcción de una trama pública de negociaciones de sentidos sobre el dinero transferido, que influye en la forma en que se lo gasta.

En este sentido, la perspectiva del significado social del dinero aportó un lente a través del cual se pudo afinar la mirada sobre la diferenciación que las mujeres titulares realizan entre el ingreso de la AUH y los otros ingresos del hogar. Así, se advirtió que esta diferenciación, que conduce al establecimiento de diferentes destinos según la fuente de donde provienen los ingresos, tiene dos dimensiones. Una de ellas se sustenta en la distinción entre el ingreso estable de la Asignación y la inestabilidad de los ingresos laborales del hogar. Y la otra dimensión es de tipo cualitativa con un componente simbólico muy fuerte, que justamente remite a los juicios y evaluaciones morales fundados en la impronta maternalista de la política: desde el discurso *"la AUH es de los nenes"*.

En relación a esto, un punto que vale la pena volver a resaltar aquí es la advertencia sobre el nivel de la Asignación. Concretamente, la condición necesaria de que el monto de la transferencia mantenga su poder adquisitivo a lo largo de los años para que efectivamente alcance para cumplir con el rol materno.

Esta es una cuestión de peso, particularmente en el escenario actual en el que ya se observa un cambio de tendencia hacia la pérdida de poder adquisitivo de la AUH. Además, la modificación en el esquema de actualización de la ley de movilidad, que rige a partir del año 2018, afectará las futuras actualizaciones de los ingresos previsionales y de la AUH, potencialmente consolidando la pérdida de poder adquisitivo que ambos ingresos experimentaron a partir del año 2016 (CEPA, 2018; Fraschina, 2018).

En segundo lugar, del análisis se desprende a su vez que la autonomía económica lograda a través del acceso al ingreso de la AUH puede también ir más allá del cumplimiento del rol materno, lo que se aproximaría en mayor medida a la idea de empoderamiento económico entendido en los términos más amplios que se desarrollaron en esta ponencia. De esta forma, se expusieron una serie de testimonios que sostienen un proceso en el que se amplían los grados de autonomía económica logrados a partir de la AUH: debilitamiento de la dependencia económica de sus parejas, capacidad de ahorro, consumos más allá de los básicos, generación de estrategias de formación y de autoempleo.

En particular, se subrayaron los casos en los que las mujeres afirmaron utilizar el dinero de la Asignación para generar posibilidades de trabajo autónomas, ya que contribuye a su autovaloración al contar con un ingreso propio, pero fundamentalmente debido a que significa un ejercicio de agencia por parte de las mujeres, al tomar decisiones sobre cómo insertase laboralmente en pos de lo que consideran una mejor inserción laboral. Por lo tanto, la combinación entre el ingreso de la AUH y el acceso al trabajo remunerado puede potenciar el proceso de autonomía económica de las mujeres. El ingreso constante y previsible de la AUH permite, por un lado, mayor agencia a la hora de decidir sobre si participar o no en el mercado laboral y sobre qué tipo de participación laboral les dará el acceso a un ingreso propio. Y lo anterior se combina con una mayor autonomía económica que el acceso al ingreso de la AUH por sí solo genera, al proporcionarles un mayor control sobre los ingresos del hogar y brindarles la posibilidad de posicionarse como "proveedoras".

Respecto a esto último, el desplazamiento y apropiación por parte de las mujeres titulares del rol de "proveedor/a del hogar" resulta de gran importancia, ya que se suma a los procesos sociales de más largo plazo en torno a la reformulación de las formas familiares. Si bien es muy pronto para sacar conclusiones sobre su repercusión en términos de la construcción social del rol de la mujer, la figura de la "madre proveedora" describe un proceso de empoderamiento a nivel individual que puede transformarse en colectivo. Como afirma Batliwala (1997), el *verdadero empoderamiento* se produce cuando el cambio en las relaciones sociales "cruza el umbral del hogar", ya que muestra los rasgos políticos de aquello que parece privado. Además, la consolidación de este rol podría aportar significativamente al afianzamiento del discurso de derecho de la política, al otorgar mayor legitimidad al dinero transferido, disputa que todavía persiste a diez años de su implementación.

En suma, desentrañar las contradicciones que el acceso a este dinero genera en las mujeres titulares permite visibilizar la multiplicidad de negociaciones sobre los significados asignados a este y las diferentes esferas comprendidas en el complejo proceso que implica la posible ampliación de los horizontes y las capacidades de desarrollo de las mujeres de sectores populares. Por un lado, este ingreso estaría contribuyendo a alterar en cierta forma el orden genérico tradicional, mediante el posicionamiento de las mujeres en el rol de "proveedoras" del hogar, así como también mediante la utilización de este ingreso para

potenciar su inserción laboral. Pero por otro lado, para lograr todo lo anterior las mujeres reproducen las relaciones tradicionales de género mediante la afirmación de su rol de madres. Esta particular tensión se conjuga, a su vez, con que desde el diseño y en su aplicación la política estaría perpetuando la naturalización y desigual distribución del TDCNR. Por consiguiente, resulta imprescindible abogar por una combinación y articulación de políticas (de ingresos, empleo, seguridad social, educación y salud, cuidado), que tenga en consideración la imbricación entre las diferentes dimensiones del empoderamiento económico de las mujeres titulares, con el fin de modificar las bases estructurales de la desigualdad.

Referencias bibliográficas

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (2018). "Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Decreto 1602/09". Buenos Aires: ANSES.

Aguirre, R. (1997). "Estado de Bienestar, ciudadanía social y género. El maternalismo en las políticas sociales". Reunión "Ciudadanía Social de las Mujeres en América Latina", Bruselas.

Arcidiácono, P., Barrenechea, V.C. y Straschnoy, M. (2011). "La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?". *Revista Margen*, N° 61.

Arcidiácono, P., Gamallo, G. y Straschnoy, M. (2014). "Programas sociales y protección social no contributiva en la post-convertibilidad". *Instituciones, Ideas y Mercados,* Nº 60, pp. 57-86.

Batilwala, S. (2007). "Taking the power out of empowerment – an experiential account". *Development in Practice* 17(4–5), pp. 557–565.

Bernard, H.R. (2000). *Social Research Methods. Qualitative and Quantitative Approaches*. Oxford, UK: AltaMira Press.

Bertranou, F. y Maurizio, R. (2011). "Semi conditional cash transfers in the form of family allowances for children and adolescents in the informal economy in Argentina". ILO-UNGS.

Bloch, M. y Parry, J. (eds.) (1989). *Money and morality of Exchange.* Cambridge: Cambridge University Press.

Bohannan, P. (1967). "The impact of money on an African Subsistence Economy". *The Journal of Economic History,* 19(4), 491-503.

Castilla, M.V. (2014). "Maternidad y política social: experiencias y sentidos atribuidos a los ingresos monetarios percibidos por el programa 'Ciudadanía porteña'". *Población & Sociedad* [en línea], 21(1), pp. 33-59.

Centro de Economia Política de Argentina (2018). "Informe especial. Los jubilados siguen perdiendo poder adquisitivo. Análisis comparado de las jubilaciones mínimas en Argentina. Periodo 2015–2017". CEPA - Centro de Estudios Políticos para Personas Mayores - Asociación Latinoamericana de Gerontología Comunitaria.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012). "El Estado frente a la autonomía de las mujeres". Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Costa, M.I. y Hintze, S. (2014). "Capacidad protectoria de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación". En: Danani, C. y Hintze, S. (coords.). *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Buenos Aires: UNGS.

Cravino, M.C., Fournier, M., Neufeld, M.R. y Soldano, D. (2002). "Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes". En: Andrenacci, L. (org.) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires.* Buenos Aires: UNGS, Ediciones Al Margen.

Danani, C. (2013). "El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2), pp. 145-169.

Dávolos, P. (2013). "Las perceptoras de la asignación universal por hijo: características y condicionantes de

su participación en el mercado laboral". *Poiésis - Revista de Programa de Posgrado en Educación*, 7(12), pp. 256–273.

Dionisi, K. (2012). "Evaluación de las condiciones de vida desde la perspectiva de las mujeres destinatarias del Plan Asignación Universal por Hijo". VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, 5 al 7 de diciembre de 2012.

Espino, A. y Salvador, S. (2016). "Semáforo de género de las políticas públicas que promueven el empoderamiento económico de las mujeres". Montevideo: CIEDUR.

Esquivel, V. (2011). "La economía del cuidado en América Latina: Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda". Serie "Atando cabos, deshaciendo nudos". Panamá: PNUD.

Esquivel, V. (2013). "Care in households and communities". Background Paper on Conceptual Issues, Oxfam Research Reports, Oxfam International.

Esquivel, V. (2016). "Power and the Sustainable Development Goals: a feminist analysis". *Gender & Development*, 24(1), pp. 9-23.

Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Fiszbein, A. y Schady, N.R. (2009). *Conditional Cash Transfer. Reducing present and future poverty*. Washington, D.C.: The World Bank.

Fournier, M. (2010). "Emprendimientos socioeconómicos no mercantiles". En: Coraggio, J.L y Sabaté, F. (coords.) *Emprendimientos socioeconómicos asociativos: su vulnerabilidad y sostenibilidad.* Buenos Aires: UNGS.

Fournier, Marisa (2017). "La labor de las trabajadoras comunitarias de cuidado infantil en el conurbano bonaerense. ¿Una forma de subsidio de "abajo hacia arriba"?". *Trabajo y Sociedad* **Nº 28, pp. 83-108.**

Fraschina, S. (coord.) (2018). "Disminuye la asignación presupuestaria para programas de la economía social y popular". Infografía Economía Popular, Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad de Avellaneda (UNdAv).

Gasparini, L. y Cruces, G. (2010). "Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas". Documento de Trabajo N°102, CEDLAS.

Gluz, N. (2015). "Pobreza y política social en la Argentina actual: avances, permanencias y contradicciones en el campo escolar a partir de la Asignación Universal por Hijo". En: Arzate Salgado, J. (coord.) *La pobreza como construcción científica, ideológica y política. Cuatro ensayos desde América Latina*. México: Ediciones y Gráficos Eón, S.A.

Gluz, N., Karolinski, M.y Rodríguez Moyano, I. (2014). "Políticas sociales y democratización de la educación: sentidos sobre la inclusión escolar de la primera infancia a partir de la implementación de la Asignación universal por Hijo en la provincia de Buenos Aires (2009-2013)". En: Gluz, N. *et al. Avances y desafíos en políticas públicas educativas: análisis de casos en Argentina, Brasil, Colombia y Paraguay*. Buenos Aires: CLACSO.

Gluz, N., y Rodríguez Moyano, I. (2013). "Asignación Universal por Hijo, condiciones de vida y educación. Las política sociales y la inclusión escolar en la provincia de Buenos Aires". *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* 21(21).

Goren, N. (2011). "La Asignación Universal por Hijo. ¿Conquista de nuevos derechos? ¿Viejas o nuevas identidades femeninas?". Ponencia presentada en el 10º Congreso ASET, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires.

Goren, N. (2012). "Alivio a la pobreza, política social y relaciones de género. Un estudio sobre un Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos". Congress of the Latin American Studies Association, San Francisco, 23 al 26 de mayo.

Guber, R. (2001). "La entrevista etnográfica o el arte de la "no directividad"". En: *La etnografía, método, campo y reflexividad*. Bogotá: Editorial Norma.

Guber, R. (2004). *El Salvaje Metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós.

Hintze, S. y Costa, M.I. (2011). "Capitulo 4: La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección". En: Danani, C. y Hintze, S. (coords.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Hornes, M. (2014a). "Controversias públicas en los significados del dinero". IX Jornadas de Estudios Sociales de la Economía, UNSAM, Buenos Aires, 22 al 26 de septiembre.

Hornes, M. (2014b). "Transferencias condicionadas y sentidos plurales: el dinero estatal en la economía de los hogares argentinos". *Revista Antípoda,* N° 18, pp. 61-83.

Hornes, M. (2016). "Entre condiciones expertas y negociaciones prácticas: la generización del dinero proveniente de las transferencias monetarias condicionadas". *Horizontes Antropológicos*, 22(45), pp. 77-104.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Resultados definitivos*. Buenos Aires: INDEC.

Jelin, E. (1984). "Las relaciones sociales del consumo: el caso de las unidades domésticas de sectores populares (Argentina)". En: *La mujer en el sector popular urbano*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Kabeer, N. (1998). *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento sobre el desarrollo.* México: PUEG-UNAM-IIES-Editorial Paidós.

Kabeer, N. (1999). "Resources, agency, achievements: reflections on the measurement of women's empowerment". *Development and Change,* 30(3), pp. 435–64.

Kabeer, N. (2012). "Women's economic empowerment and inclusive growth: labour markets and enterprise development". Discussion Paper 29/12, Centre for Development Policy & Research, School of Oriental & African Studies, University of London.

Kessler, G. (2006). *Sociología del delito amateur.* Buenos Aires: Paidós.

Kliksberg, B. y Novacovsky, I. (2015). *El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo.* Buenos Aires: Biblos.

Lo Vuolo, R.M. (2010). "Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en América Latina. Un análisis en base al "Programa Bolsa Familia" de Brasil y a la "Asignación Universal por Hijo para Protección Social" de Argentina". Documento de Trabajo N° 75, CIEPP, Buenos Aires.

Lund, F. (2011). "A step in the wrong direction: linking the South Africa Child Support Grant to school attendance". *Journal of Poverty and Social Justice*, 19(1), pp. 5–14.

Micha, A. (2017). "Lógicas detrás de la participación laboral de mujeres de sectores populares del Área Metropolitana de Buenos Aires". En: Rojo, P. y Sahakian, A. (comps.) *Mujer y Mercado de Trabajo*. Universidad Nacional de Rosario.

Micha, A. y Pereyra, F. (en prensa). "La inserción laboral de las mujeres de sectores populares en Argentina. Sobre características objetivas y vivencias subjetivas". "Dossier temático: Trabajo, Diferencias y Desigualdades", *Sociedade e Cultura,* Faculdade de Ciências Sociais da Universida de Federal de Goiás.

Ministerio de Educación de la Nación (2011). *Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH)*. En línea: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/analisis_y_evaluacion_de_los_aspectos_educativos_de_la_auh.pdf

Molyneux, M. (2006). "Mothers at the service of the new poverty agenda: Progresa/Oportunidades, México's conditional transfer programme". *Social Policy and Administration,* 40(4), pp. 425-449.

Nari, M. (2004). *Políticas de maternidad y maternalismo político*. Buenos Aires: Biblos.

Neiburg, F. (2005). "Inflación y crisis nacional. Culturas económicas y espacios públicos en la Argentina y Brasil". *Anuario de Estudios Americanos* 62(1), pp. 113-138.

Neiburg, F. (2008). "Inflación, monedas enfermas y números públicos". *Revista Crítica en Desarrollo* N° 2, pp. 93- 130.

Ossandón, J. (ed.) (2012). *Destapando la caja negra: Sociología de los créditos de consumo en Chile*. Santiago de Chile: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales Ediciones.

Pautassi, L., Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. (2014). "Condicionando el cuidado. La Asignación Universal

por Hijo para la Protección Social en Argentina". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales,* N° 50, pp. 61-75.

Pozzio, M.R. (2010). "Empoderamiento: del punto de vista de los estudios de género al punto de vista del actor". *Questión,* 26(1), pp. 1-11.

Pozzio, M.R. (2011). *Madres, mujeres y amantes: Usos y sentidos de género en la gestión cotidiana de las políticas de salud.* Buenos Aires: Editorial Antropofagia.

Quirós, J. (2006). *Cruzando la Sarmiento: una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del gran Buenos Aires.* Buenos Aires: Antropofagia.

Rodríguez Enríquez, C. (2012). "Políticas de atención a la pobreza y las desigualdades en América Latina: una revisión crítica desde la economía feminista". En: Esquivel, V. (ed.) *La economía feminista desde América Latina: Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Santo Domingo: ONU Mujeres.

Roig, A. (2007). "Discurso y moneda en la creación de la convertibilidad". *Papeles de Trabajo*, revista virtual IDAES/UNSAM, año 1, N° 1.

Sanchís, N. y Binstock, G. (2016). "Trabajo remunerado y empoderamiento económico. Significaciones y estrategias de las mujeres en Argentina". CIEDUR - Asociación Lola Mora.

Scott, J.W. (2012 [1996]). *Las mujeres y los derechos del hombre. Feminismo y sufragio en Francia, 1789-1944*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.

Villareal, M. (2010). "Cálculos financieros y fronteras sociales en una economía de deuda y moralla". *Revista Civitas*, 10(3), pp. 392-409.

Wilkis, A. (2013). *Las sospechas del dinero. Moral y economía en el mundo popular*. Buenos Aires: Paidós.

Zelizer, V. (2011). *El significado social del dinero*. Buenos Aires: FCE.

Cobertura del sistema de asignaciones familiares

Hacia un esquema óptimo de asignaciones familiares: un análisis del caso argentino*

Alejandro Calabria y Julio Gaiada

* Los errores y omisiones son de absoluta responsabilidad de los autores. Las conclusiones aquí vertidas no representan necesariamente la de las instituciones en las cuales se desempeñan.

Resumen

En este trabajo se estudia literatura referida a la protección social de los niños y adolescentes para luego analizar el sistema actual de asignaciones por hijo en la Argentina. Los resultados obtenidos muestran contundentes avances en materia de cobertura, fuertes impactos en la reducción de la pobreza e indigencia así como mejoras en la distribución del ingreso. Sin embargo, es posible detectar algunas oportunidades de mejoras que, sin grandes esfuerzos fiscales, permitirían homogeneizar los distintos subsistemas, ampliar aún más la cobertura y acentuar la progresividad del sistema.

1. Introducción

La protección social puede definirse como "*el conjunto de políticas que ayudan a los individuos y hogares a administrar los riesgos sociales, hacer frente al impacto que dichos riesgos generan y superar situaciones de pobreza estructural*" (Banco Mundial, 2008). En tal sentido, constituyen un riesgo aquellos eventos o condiciones del entorno que "*pueden dañar el bienestar y que son inciertos en cuanto a su ocurrencia*" (Cecchini y Martinez, 2011). Existen riesgos que son específicos de las diferentes etapas de la vida y otros que persisten a lo largo del ciclo de vida, independientemente de la edad (Calabria y Calero, 2011). Dentro de estos últimos encontramos las enfermedades, las discapacidades, carencias habitacionales y acceso a servicios básicos (Bertranou y Bonari, 2005). En cuanto a los primeros, los riesgos varían de acuerdo a la edad. En las edades centrales son más frecuentes problemas como el desempleo, empleos precarios o informales y accidentes o enfermedades que imposibiliten desarrollarse en el mercado laboral. En cambio, en los extremos etarios, los principales riesgos que enfrentan las personas mayores son las enfermedades crónicas y la imposibilidad de generar ingresos a causa de la inactividad, mientras que en los niños y adolescentes debemos ocuparnos de problemas como la desnutrición, la imposibilidad de acceder al sistema educativo o la deserción, sobreedad y repitencia en el mismo, trabajo infantil y adolescente, exclusión social, embarazos precoces y/o no deseados y adicciones como alcohol y drogas (Calabria, Gaiada y Rottenschweiler, 2013).

Si bien, como se mencionó en el párrafo anterior, existen riesgos independientes de la edad y otros que están directamente relacionados con las distintas etapas de la vida, los riesgos experimentados durante la niñez y adolescencia, como ser la falta de una adecuada formación educativa y los deterioros en salud, tienen la característica que tendrán efectos negativos en etapas posteriores de la vida (OIT, 2010). Es por ello que existe un amplio debate sobre cómo puede el Estado transformar y detener la transmisión intergeneracional de la pobreza centrando sus esfuerzos en los niños y adolescentes. La literatura específica, seguramente influenciada por las políticas públicas que fueron adoptando en los últimos años países latinoamericanos como Argentina, Brasil y México, entre otros, se ha concentrado principalmente en una de estas herramientas: las transferencias de ingresos.

Adicionalmente, ya sea de forma complementaria o no, existen sistemas de asignaciones familiares que otorgan diferentes prestaciones relacionadas con el ciclo de vida de una familia siendo probablemente las más importantes aquellas relacionadas con las cargas asociadas a financiar la manutención de los niños. La principal justificación para la presencia de estos tipos de esquema, tal como señala Barr (1993), es que las familias suelen tener hijos en su etapa de juventud, que coincide con el ciclo donde tienen una menor capacidad de generar ingresos y por ende, el gasto en el sostenimiento de los niños puede representar un porcentaje importante del presupuesto familiar.

El objetivo principal de este trabajo es estudiar las características de los distintos tipos de transferencias de ingresos para niños y adolescentes y analizar la situación en la Argentina. Es por ello que en la Sección 2 nos referiremos a los distintos esquemas de transferencias para niños y adolescentes que plantea la literatura específica reciente, analizando las ventajas y desventajas de cada uno. En las siguientes secciones se describirá la situación actual de los sistemas de transferencias de ingresos a menores de 18 años en la Argentina desde un enfoque cualitativo (Sección 3) y cuantitativo (Sección 4). En la Sección 5, realizaremos distintas propuestas de reformas y modificaciones que podrían mejorar el esquema actual. Y finalmente, en la Sección 6 expondremos las conclusiones principales.

2. Análisis de los sistemas de asignaciones para niños y adolescentes

El objetivo de contar con un sistema de asignaciones familiares por hijo, como parte de la Seguridad Social es el de brindar seguridad de ingresos a las familias con niños, otorgando una prestación monetaria relacionada con la cantidad de hijos en el hogar. De forma adicional, se pueden establecer objetivos de carácter distributivo, en la medida que se fijan prestaciones decrecientes con el nivel de ingresos, y que pueden tener cierto grado de focalización.

Un aspecto a tener en cuenta, y que es común en el análisis de cualquier componente del sistema de seguridad social, es la existencia de un trade-off entre protección social y eficiencia, en la medida que el establecimiento de una cobertura más alta en cuanto a prestaciones y montos puede generar desincentivos a la oferta de trabajo, al abaratar el ocio. Por este motivo, es interesante analizar la literatura sobre los efectos en términos de equidad y eficiencia de los esquemas de asignaciones familiares (haciendo hincapié en las recomendaciones de política), para luego compararla con el caso argentino a fin de extraer posibles oportunidades de mejora.

Los objetivos de esta sección son, por un lado, estudiar las características que debe tener un sistema de asignaciones familiares óptimo, y por el otro, analizar en qué medida el establecimiento de condicionalidades puede generar mejoras de eficiencia. Este punto en particular cobra relevancia, a la luz del desarrollo que han tenido en los últimos años, los programas de transferencias condicionadas, que buscan no sólo aliviar la pobreza de corto plazo sino también tener impactos en la pobreza de largo plazo.

En lo que respecta a la discusión sobre las características que debe tener un esquema de transferencias por hijo, Blumkin, Margalioth y Sadka (2012) plantean que las transferencias monetarias a niños tienen diferentes efectos en función de que se otorguen sobre la base de un test de ingresos o con un criterio universal. En particular, destacan que la visión clásica sobre la familia apunta a que existe una correlación negativa entre cantidad de hijos y la capacidad de generar ingreso de las familias. De esta forma, aquellas familias de menores ingresos se especializarían en "cantidad" de hijos mientras que las de mayores ingresos apuntarán a la "calidad" de los hijos, con una menor cantidad. Por lo tanto, establecer un sistema de asignaciones familiares universal donde se brinde una prestación por cada hijo asume una lógica distributiva en la medida que las familias con mayor cantidad de hijos, que serían las más pobres, recibirían una prestación mayor.

Los autores desarrollan un modelo donde esa conclusión sería válida solamente en caso de que las transferencias dirigidas a los niños se realicen con un carácter universal. En particular, plantean que si el

sistema de asignaciones familiares se hace condicionado al nivel de ingresos de la familia, la correlación entre tamaño de la familia y nivel de ingresos ya no es tan clara, y de hecho, la relación sería la opuesta ya que argumentan que para cierto nivel de ingresos, las familias con mayor cantidad de niños son aquellas que disponen de una mayor cantidad de ocio para consumir (y por lo tanto, tienen una mayor capacidad para generar ingresos). En este caso, si las asignaciones familiares se realizan condicionadas al nivel de ingresos, en realidad un esquema que grave en el margen la cantidad de chicos sería socialmente óptimo si el objetivo es que el sistema tenga cierto carácter distributivo.

Un punto que debe marcarse es que los sistemas de asignaciones familiares que tienen una lógica redistributiva, con valores decrecientes en las prestaciones de acuerdo al nivel de ingresos, implica fuertes cambios en el monto de las transferencias para aquellos trabajadores que están en los márgenes de los escalones. En particular, algunos trabajadores podrían resignar un mayor monto en concepto de transferencias que los aumentos salariales que podrían recibir. Esto se podría solucionar si se fijaran esquemas con alícuotas marginales progresivas, que permitan que las transferencias se incrementen en la medida que los ingresos de los padres de los niños sean más bajos, pero que generen incentivos en la dirección correcta, es decir, que los aumentos eventuales de ingresos sean superiores a la reducción de las transferencias recibidas. Un sistema de este tipo sería algo similar a un impuesto negativo a la renta, pero sólo considerando el esquema de asignaciones familiares.

Otro aspecto a considerar es si, en el caso que las prestaciones para trabajadores informales sean de montos considerablemente mayores a los de los trabajadores formales, estas no generan incentivos a mantenerse en la informalidad o incluso a pasar de la formalidad a la informalidad. Al respecto, Garganta y Gasparini (2012), encuentran que las asignaciones por hijo no contributivas en Argentina no parecen haber provocado incentivos hacia la informalidad de los trabajadores registrados pero en cambio sugieren que existe evidencia a favor de la presencia de significativos desincentivos hacia la formalidad en respuesta al programa.

Una discusión adicional se presenta respecto a la exigencia de condicionalidades para el cobro de los beneficios. Por un lado, existen circunstancias que justifican la utilización de transferencias condicionadas, entendiendo que las mismas apuntan tanto a aliviar la pobreza de corto plazo, como a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza a través del aumento del capital humano, mejoras en salud, educación y nutrición (Vermehren, 2003). Las transferencias condicionadas de ingreso constituirían un mejor instrumento en comparación con transferencias de ingreso no condicionadas si las familias no invierten lo suficiente en capital humano debido a problemas de información; si no existe "altruismo" entre padres e hijos; o si existen externalidades importantes en el consumo de salud y educación (Fiszbein y Schady, 2009). En ese caso, las transferencias monetarias sin condicionalidades no serían suficientes para provocar impactos significativos en la acumulación de capital humano (Son, 2008).

Por otro lado, Martinelli y Parker (2003) plantean un modelo de teoría de los juegos donde muestran que, en el caso de hogares con bajo nivel de ingreso, la utilización de transferencias condicionadas pueden dar lugar a mejoras paretianas, ya que fomentan la inversión en capital humano de los niños en la medida que sin la transferencia probablemente los padres no invertirían en ellos por las restricciones de ingreso. Adicionalmente, también argumentan que se mejoraría la situación de la madre en la familia y que la situación es diferente en el caso de hogares con ingresos más altos ya que en los mismos la utilización

de transferencias condicionadas podría dar lugar a la sobreinversión en capital humano, y disminuiría los ingresos de libre disponibilidad de las familias. En este caso en particular, tanto los niños como los padres estarían mejor con transferencias no condicionadas de ingreso. Asimismo, existen autores (Mazzola, 2010) que afirman que exigir condicionalidades solo a los hogares de bajos ingresos es una especie de discriminación o estigmatización; que además, si el beneficio otorgado se considera un derecho entonces no puede condicionarse (en todo caso, habría que hablar de corresponsabilidades) y que en ese caso el Estado debería, junto con el otorgamiento de la transferencia, garantizar suficientemente la disponibilidad de oferta de servicios de salud y educación.

Adicionalmente, en el caso de establecerse condicionalidades, se origina un debate respecto a cómo debería establecerse el control de las mismas. Existe un *trade-off* entre el alcance del monitoreo y su costo. Un control universal permite verificar que todos los niños beneficiarios estén cumpliendo con los requisitos de salud y educación exigidos pero seguramente sea de difícil implementación y tenga elevados costos de monitoreo. Por otro lado, un control aleatorio podría tener una relativamente más sencilla implementación y menores costos de administración pero aumentaría la probabilidad de que cierto porcentaje de los beneficiarios continúen accediendo a la prestación a pesar de no cumplir con las condicionalidades exigidas.

Por último, una discusión generada principalmente respecto a las asignaciones no contributivas, está referida a las incompatibilidades entre la percepción del beneficio dirigido a los niños y menores del hogar y el cobro de otras prestaciones. La mayor parte de la literatura al respecto coincide en que, principalmente por cuestiones fiscales, es importante evitar coberturas múltiples (que un mismo niño esté cubierto por dos asignaciones distintas) pero también procurar no establecer incompatibilidades entre dos programas que tienen beneficiarios distintos (por ejemplo, no excluir del cobro de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social -AUH- a los hogares en los que existe algún jubilado mediante la moratoria previsional porque claramente se trata de dos beneficios destinados a un público totalmente distinto) (Calabria, Gaiada y Rottenschweiler, 2013).

3. El sistema de asignaciones para niños y adolescentes en la Argentina

Las transferencias de ingresos para niños y adolescentes en la Argentina no se encuentran unificadas en un único sistema, como podría ser una transferencia universal a todos los menores de 18 años, sino que existen varios subsistemas que brindan distinta cobertura a diversos sectores de la población. Incluso dos familias idénticamente conformadas y cuyos ingresos y empleos son iguales, pueden recibir distinto tipo de tratamiento dependiendo de la provincia en la que habiten. Podríamos haber utilizado distintos esquemas para describir los diversos tipos de cobertura que coexisten en la Argentina pero consideramos que el más adecuado es distinguir los sistemas de cobertura de alcance nacional por un lado, y los sistemas provinciales, por el otro.

3.A. Sistema Nacional

En la Argentina, a nivel federal, las asignaciones por hijo están regidas por la Ley 24.714/1996 y sus complementarias y modificatorias. Es el régimen más difundido en el país, tiene cobertura geográfica en todo el territorio -de hecho existen beneficiarios en las 23 provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, son obligatorias y está a cargo de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Esta estructura está conformada por tres subsistemas (contributivo, no contributivo para pasivos y no contributivo de asignación universal) al que podría anexarse la posibilidad de deducir los menores a cargo del impuesto a las ganancias (con otro marco normativo).

3.A.1. Sistema contributivo

Este sistema, en lo que respecta a los niños y adolescentes, otorga prestaciones por hijo, hijo discapacitado, prenatal y ayuda escolar, entre otras, a los trabajadores registrados del sector privado en relación de dependencia, a los empleados de los organismos públicos[1] comprendidos en el artículo 8º de la Ley Nº 24.156/1992[2], los beneficiarios de la Ley de Riesgos de Trabajo y del Seguro de Desempleo y los monotributistas[3]

Antiguamente el monto abonado mensualmente por cada hijo era decreciente respecto al nivel de ingresos del titular (padre o madre) generador del derecho. Es decir, el valor de la asignación dependía del salario del titular del beneficio -el progenitor empleado- a través de una escala preestablecida. En caso de que ambos padres tuviesen empleos formales, se consideraba al de menor salario como titular del beneficio. A partir de la reforma implementada en septiembre 2012 a través del Decreto 1667/2012 empezó a considerarse el ingreso grupo familiar (IGF) para determinar el monto a percibir por la asignación por hijo. Esto permitió eliminar ciertas falencias que presentaba el sistema dado que, con la metodología anterior, podía ocurrir que un niño con un progenitor con sueldo muy alto y otro con sueldo bajo recibía el mayor monto de asignación por el progenitor de bajos ingresos mientras que otro niño con progenitores de sueldo medio cuya suma quizá era igual a la del primer caso recibía un prestación menor. Evidentemente, esto ocasionaba una inequidad horizontal. En la actualidad perciben asignaciones familiares por hijo (AAFF) los grupos familiares con ingresos mensuales totales inferiores a $107.658 siempre que ninguno de los cónyuges cobre más de $53.329.

1 Modificación implementada desde enero de 2013 a través del artículo 6º del Decreto Nº 1668/2012.

2 Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social, empresas y sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, entes públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organismo estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado Nacional tenga control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado Nacional tenga el control de las decisiones y fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional.

3 Incorporados en abril de 2016 mediante el Decreto N° 593/2016.

Cuadro1. Ingresos Grupo Familiar y monto de la prestación por hijo. Marzo 2019.

Asalariados	Monotributistas[1]	Valor General[2]
IGF entre $3.621,04 y $31.494	A, B, C	$ 2.031
IGF entre $31.494,01 y $46.191	D, E	$ 1.368
IGF entre 46.191,01 y $53.329		$ 825
IGF entre $53.329,01 y $107.658	F, G, H	$ 423

Fuente: elaboración propia sobre la base de ANSES.

Como puede observarse en el Cuadro 1, el monto de la prestación es decreciente respecto al IGF lo cual favorece a la progresividad del sistema. De cualquier forma, al estar los montos de la asignación estipulado para cuatro grupos distintos, y no como alícuotas marginales progresivas podría generarse en algún caso que los aumentos eventuales de ingresos sean inferiores a la reducción de las transferencias recibidas, lo cual no generaría los incentivos deseados.

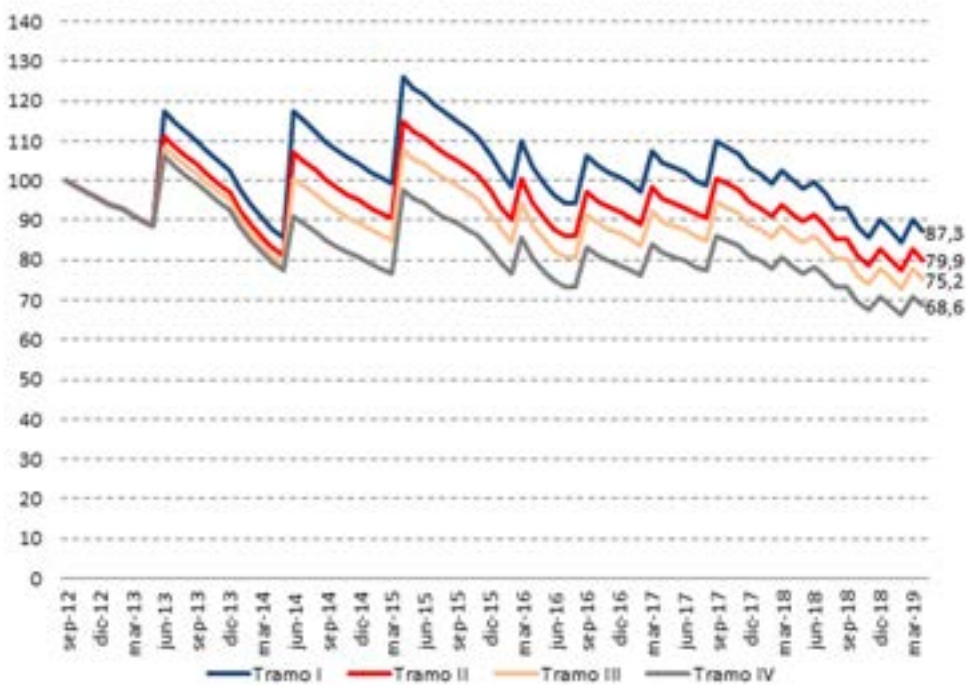
Si bien anteriormente tanto los rangos de ingresos del grupo familiar como los montos de las prestaciones eran actualizados discrecionalmente, mediante la sanción de la Ley 27.160/2015, a partir de marzo de 2016 se actualizan por la misma fórmula, y en los mismos períodos, que la movilidad previsional[4].

Para estudiar la evolución en términos reales de las asignaciones por hijo decidimos analizar desde septiembre de 2012 que es cuando se crea el cuarto tramo de asignaciones y se empiezan a contabilizar el total de los ingresos familiares. Al respecto puede observarse en el Gráfico 1 que, más allá de desfasajes transitorios por consecuencia de la inflación, hasta 2015 inclusive el valor real de las prestaciones prácticamente se mantuvo. Desde entonces y como consecuencia de la elevada inflación y de un cambio de metodología a principios de 2018 que eliminó un trimestre de actualización, las asignaciones han perdido poder adquisitivo. De acuerdo a la última información disponible, el valor real de la prestación del Tramo I (el de más bajos ingresos) es un 87,3% del que era en septiembre 2012. El tramo II es un 79,9%, el tramo III es 75,2% y el tramo IV 68,6%.

Que el valor de las asignaciones sea decreciente en relación al ingreso del grupo familiar tiene un fuerte impacto en la distribución del ingreso (tema que se analizará en detalle en la Sección 4) aunque también en el crecimiento económico del país por su gran incidencia en el consumo privado (Amico, 2013).

4 Hasta el año 2017 inclusive consistía en dos aumentos semestrales en marzo y septiembre mediante una fórmula que consideraba variables como la recaudación impositiva, la cantidad de beneficios previsionales y la evolución de los salarios mientras que, a partir de 2018, consiste en cuatro aumentos trimestrales en marzo, junio, septiembre y diciembre mediante una fórmula que considera la evolución de los precios y los salarios formales.

Gráfico 1. Evolución del monto real de la asignación por hijo según tramo de ingresos. Septiembre 2012 – Abril 2019. Base Septiembre 2012 = 100.



Fuente: elaboración propia sobre la base de ANSES, IPC INDEC, IPC San Luis e IPC CABA[5].

A continuación (Gráfico 2) se analiza la evolución real del tope de ingresos del grupo familiar hasta el cual se puede percibir una asignación por hijo así como la cantidad de asignaciones abonadas en cada período. Tal como es de esperarse hay una relación directa entre ambas variables. El tope del IGF se estableció en $16.800 cuando empezaron a considerarse los ingresos de ambos progenitores en septiembre de 2012. En menos de un año, en julio de 2013, se aumentó a $30.000, esto implicó un incremento en términos reales de más del 50% del tope original, lo cual se tradujo en un gran aumento de la cantidad de asignaciones abonadas ascendiendo de 2,8 millones a casi 3,9 millones de niños cubiertos. Sin embargo, el tope permaneció en dicho valor hasta diciembre de 2015 por lo que la cantidad de niños cubiertos por este sistema se fue reduciendo paulatinamente hasta los 2,7 millones. En enero de 2016 se duplica el tope del IGF a $60.000 lo cual incrementó en más de 1,0 millón los niños cubiertos. Además, en marzo de dicho año se estableció, a través del Decreto 593, la incorporación de los hijos de los monotributistas a este sistema por lo que, en un primer momento, se incorporaron más de 0,2 millones de casos alcanzando así los 4,0 millones de niños cubiertos. Desde entonces el tope del IGF se actualiza solo una vez al año, en enero, de acuerdo a la evolución de la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (RIPTE) de los últimos 12 meses contados desde octubre del año anterior. Por ello se aumentó a $73.606 en enero de 2017, a $83.917 en 2018 y a $107.658 en 2019. La cantidad de casos entre 2017 y 2019 oscila entre 3,4 y 4,3 millones. Al respecto, es importante mencionar que si bien ANSES y AFIP deberían coordinar y establecer el monto del tope del IGF en el mismo valor a partir del cual se puede deducir un hijo del pago del impuesto a las

5 A lo largo de todo el documento se utilizará un índice de precios propio elaborado de la siguiente forma: IPC INDEC hasta diciembre de 2006, IPC San Luis entre enero de 2007 y enero de 2013, IPC CABA para febrero 2013 a abril 2016, IPC GBA INDEC para mayo 2016 a diciembre 2016 e IPC Nacional INDEC desde enero 2017 en adelante.

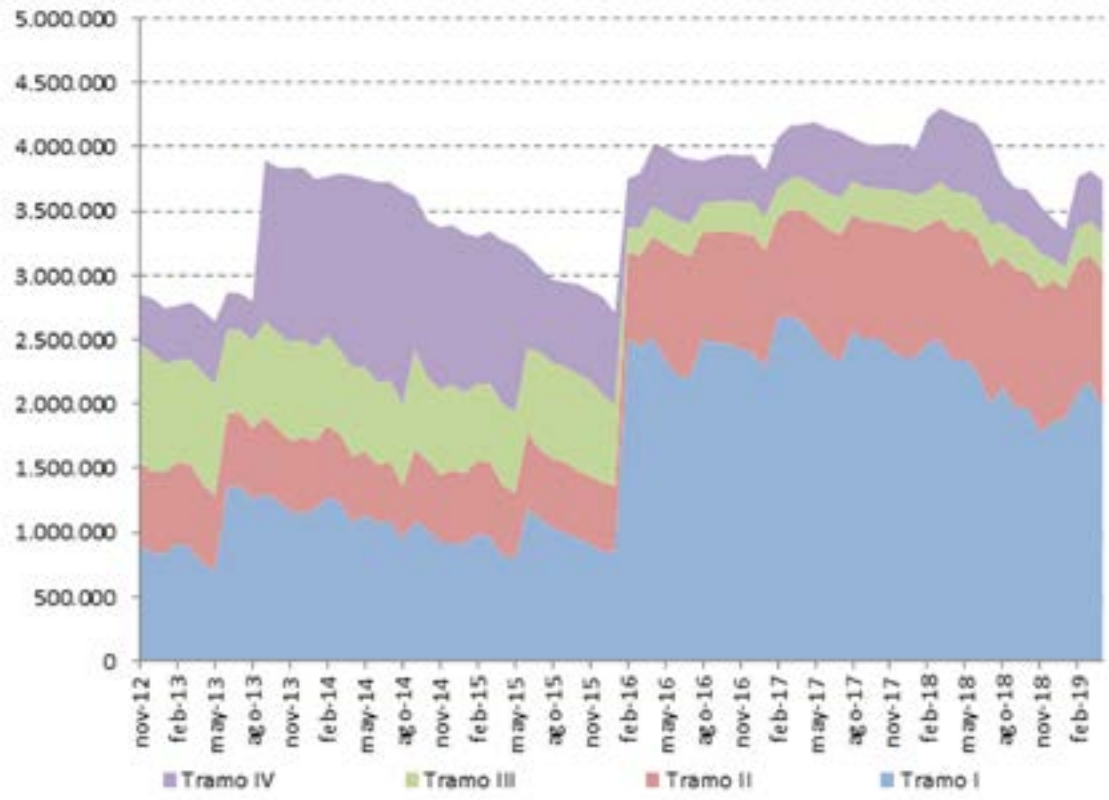
ganancias para evitar así la doble cobertura aún no lo han hecho. No obstante, si un niño percibe asignación familiar el sistema de deducciones de AFIP ya no deja cargarlo como carga de familia.

Gráfico 2. Evolución real del tope de ingresos del grupo familiar y evolución de casos de asignaciones por hijo.
Septiembre 2012 – Abril 2019. Base Septiembre 2012 = 100.

Fuente: elaboración propia sobre la base de ANSES, IPC INDEC, IPC San Luis e IPC CABA.

En enero de 2016 no solo se aumentó el tope de IGF sino que, además, se aumentaron considerablemente los tramos de ingresos para pertenecer a cada grupo de asignación por hijo: el tramo I pasó de un tope de IGF de $7.500 a $15.000, el tramo II de $9.800 a $22.000 y el tramo III de $12.700 a $25.400 lo cual modificó considerablemente la distribución de casos: el tramo que percibe el mayor monto de asignación pasó de representar el 31% de los casos al 66%, mientras que el tramo que percibe el menor monto descendió su participación de 27% a 10% de los casos lo cual mejoró considerablemente el efecto distributivo de las asignaciones, tema que será abordado con mayor detalle en la Sección 4 de este documento.

Gráfico 3. Evolución de los casos de asignación por hijo según tramo de ingresos del grupo familiar. Octubre 2012 – Marzo 2019.



Fuente: elaboración propia sobre la base de ANSES.

Con todo lo mencionado anteriormente y de acuerdo a la última información disponible, en 2018 las erogaciones por asignaciones familiares para trabajadores formales (en relación de dependencia y monotributistas) implicaron erogaciones por aproximadamente $83.000 millones (un 0,57% del producto bruto interno -PIB-) mientras que las erogaciones de la AUH[6], programa detallado en la Sección 3.A.3 representaron aproximadamente $90.000 millones (un 0,62% del PIB). Actualmente este sistema contributivo brinda cobertura a alrededor de 3,7 millones de niños distribuidos de la siguiente forma: 3,2 millones hijos de empleados en relación de dependencia (84%), 0,4 millones hijos de monotributistas (13%) y 0,1 millones hijos de beneficiarios del Seguro por Desempleo (3%). Alrededor de 50.000 niños poseen padres que están registrados pero no alcanzan a cobrar el mínimo estipulado para el cobro de la asignación contributiva por lo cual quedan directamente sin ninguna cobertura dado que tampoco pueden acceder al sistema no contributivo (detallado más adelante) debido a que algún progenitor posee un trabajo registrado. Asimismo, aproximadamente 150.000 niños no perciben la asignación por ser hijos de Autónomos[7] (ANSES, 2019).

6 Se debe tener en cuenta que el subsistema contributivo incluye un abanico más amplio de prestaciones que el del subsistema no contributivo de la AUH.

7 Aunque alrededor de dos tercios de ellos son hijos de trabajadores autónomos de altos ingresos por lo que sus padres podrían deducirlos del pago del impuesto a las ganancias por lo que estarían implícitamente cubiertos.

3.A.2. Sistema no contributivo para pasivos

Este subsistema otorga prestaciones por hijo, hijo discapacitado y ayuda escolar a los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y a los beneficiarios de pensiones no contributivas por invalidez (PNC) y excombatientes de Malvinas. Los montos y tramos de ingreso total familiar, así como la metodología para determinar el mismo, son exactamente los mismos que para los trabajadores activos presentados anteriormente. De acuerdo a la última información oficial disponible este sistema brinda cobertura a alrededor de 700.000 niños y adolescentes, la mayoría de ellos se encuentra en el primer tramo de ingresos dado que corresponden a titulares con beneficios equivalentes al haber mínimo ($11.528). Aproximadamente el 30% de los casos pertenece a beneficiarios del SIPA, 69% a PNC y menos de un 1% a excombatientes de Malvinas.

3.A.3 Sistema no contributivo de asignación universal

Más allá del sistema contributivo que cubre a los hijos de los trabajadores registrados en relación de dependencia y beneficiarios del Seguro de Desempleo y del sistema no contributivo que cubre a los pasivos del SIPA y beneficiarios de pensiones no contributivas por invalidez y excombatientes de Malvinas, una gran cantidad de niños y adolescentes aún quedaba sin ningún tipo de cobertura. Entre ellos, posiblemente quienes se encontraban en condiciones más vulnerables, estaban los hijos de los trabajadores no registrados o de padres desocupados que no percibían el Seguro de Desempleo. Es por ello que a partir de noviembre de 2009 se universalizan las asignaciones familiares por hijo mediante la Asignación Universal por Hijo Para Protección Social (Decreto 1602/2009) -AUH- de manera de dar cobertura a los niños, niñas y adolescentes cuyos padres no se encuentran amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley 24.714/1996 (Calabria y Calero, 2011).

Por lo tanto, la AUH comprende un subsistema nacional no contributivo de transferencias de ingreso destinado a los solteros menores de 18 años que sean argentinos nativos residentes en el país o argentinos naturalizados o posean residencia legal en el país mínima de 3 años, que no perciban ninguna otra asignación familiar y pertenezcan a hogares cuyos padres se encuentren desocupados, sean monotributistas sociales, trabajadores temporales[8], sean trabajadores inscriptos en el programa "Hacemos Futuro", "Manos a la Obra", "Ellas Hacen", "Plan Argentina Trabaja" o "Programa de Trabajo Autogestionado", entre otros, se desempeñen en la economía informal o como servicio doméstico. Esta asignación se liquidará a uno solo de los padres priorizando a la madre.

La AUH presenta dos diferencias principales respecto al resto de las asignaciones por hijo (contributivas o no contributivas para pasivos). Por un lado, se percibe mensualmente el 80% del monto total mientras que el 20% restante es cobrado una vez que se acrediten las condicionalidades exigidas en materia de salud y educación que varían según la edad del beneficiario. Para los niños/as menores a 6 años deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios, del Plan de Vacunación Obligatorio y la inscripción al Plan Nacer / Programa SUMAR. Desde los 5 y hasta los 18 años, además deberá acreditarse la concurrencia a establecimientos educativos públicos[9;10]. Por

8 En los meses que no se encuentren empleados ("reserva de puesto") y percibiendo las asignaciones a través del sistema contributivo detallado en la Sección 3.A.1.

9 Que pueden ser de gestión pública o privada.

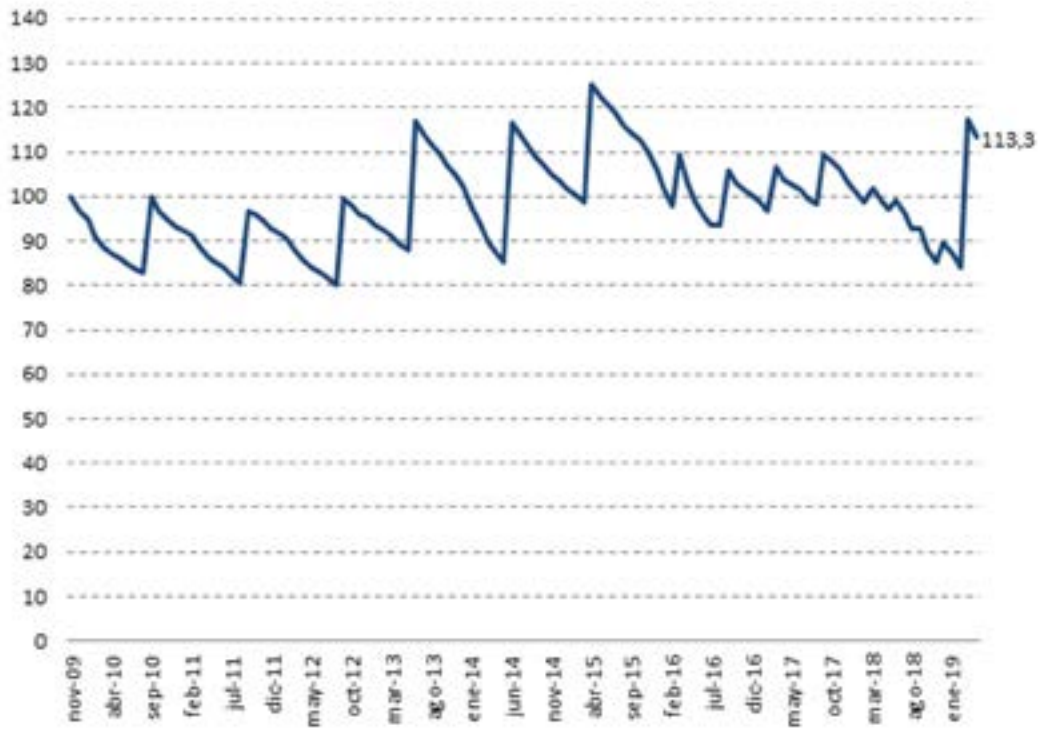
10 El titular de la prestación deberá presentar la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación o Formulario de la Seguridad Social, Salud y Educación (PS.1.47) y una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente. De comprobarse la falsedad de algunos de estos datos, se producirá la pérdida de la prestación

el otro, la AUH establece un límite de hasta cinco hijos por madre priorizando los de menor edad y discapacitados[11], límite inexistente en las demás asignaciones.

Con el objetivo de ampliar la protección materno-infantil, a partir de mayo de 2011 se creó la Asignación por Embarazo para Protección Social -AUE-, equivalente a la prenatal de las asignaciones contributivas, extendiendo así la cobertura del programa a aquellas mujeres embarazadas a partir de la 12va semana de gestación que cumplan los requisitos detallados anteriormente[12].

Tanto el monto de la Asignación Universal por Hijo, el de la Asignación Universal por Hijo Discapacitado, el de la Asignación Universal por Embarazo así como la Ayuda Anual Escolar son iguales al que perciben los activos registrados que se encuentran en el segmento de ingresos más bajo en concepto de asignación por hijo, por hijo discapacitado y prenatal, respectivamente. Además, al igual que las asignaciones contributivas, estas prestaciones se actualizan automáticamente por la movilidad cada trimestre. Sin embargo, por la compleja situación económica y social, en marzo de 2019 se decidió adelantar los aumentos previstos para todo 2019 por lo que las prestaciones tuvieron un incremento del 46%[13]. El valor actual de la AUH y AUE es de $2.652[14], lo cual representa un incremento real del 13,3% respecto a su valor original de noviembre de 2009, mientras que el de la AUHD es $8.642 (un 12,8% menor a su valor original de noviembre de 2009).

Gráfico 4. Evolución del monto real de la AUH.
Noviembre 2009 – Abril 2019. Base noviembre 2009 = 100.



Fuente: elaboración propia sobre la base de ANSES, IPC INDEC, IPC San Luis e IPC CABA.

11 Quienes perciben la Asignación Universal por Hijo Discapacitado -AUHD- cuyo monto es más de 3 veces más alto que el de la Asignación Universal por Hijo.

12 La AUE exige la inscripción en el Plan Nacer y realizarse los controles que el mismo establece.

13 Salvo alguna nueva modificación, el valor de la AUH no se actualizará más hasta que las movilidades de marzo, junio, septiembre y diciembre superen una acumulación del 46%.

14 Al igual que sucede con la asignación contributiva, a lo largo del trabajo se hará referencia a este valor de la AUH por ser el de mayor representatividad pero los beneficiarios de provincias de la Zona Austral perciben una prestación un 30% superior.

A partir de junio de 2013 mediante el artículo 7 del Decreto 614/2013 se estableció que tanto la AUH como el resto de las asignaciones por hijo (incluyendo el subsistema contributivo y el no contributivo para pasivos) serán cobradas siempre por la madre, en forma independiente de quién generó o solicitó el derecho[15]. Actualmente la AUH brinda cobertura a aproximadamente 3,9 millones de niños de los cuales alrededor de 300.000 son hijos de monotributistas sociales y 120.000 hijos de trabajadores del servicio doméstico. Merece la pena mencionar que alrededor de 14.000 niños quedan sin cobertura por ser el sexto o más hijo, una medida sin ninguna justificación técnica y que representa una clara discriminación respecto a los hijos de trabajadores registrados a quienes no se les aplica ningún tope de hijos por los que pueden percibir la prestación. Incorporar a estos niños al cobro de la AUH implicaría una erogación anual estimada de $400 millones, apenas un 0,002% del PIB. Asimismo, alrededor de 400.000 niños se encuentran con el beneficio suspendido por falta de presentación de la libreta de control, otros 70.000 niños poseen suspensiones por errores de datos y aproximadamente 6.000 no son alcanzados por el programa por ser extranjeros con menos de 3 años de residencia (ANSES, 2019).

3.A.4 Deducciones del impuesto a las ganancias

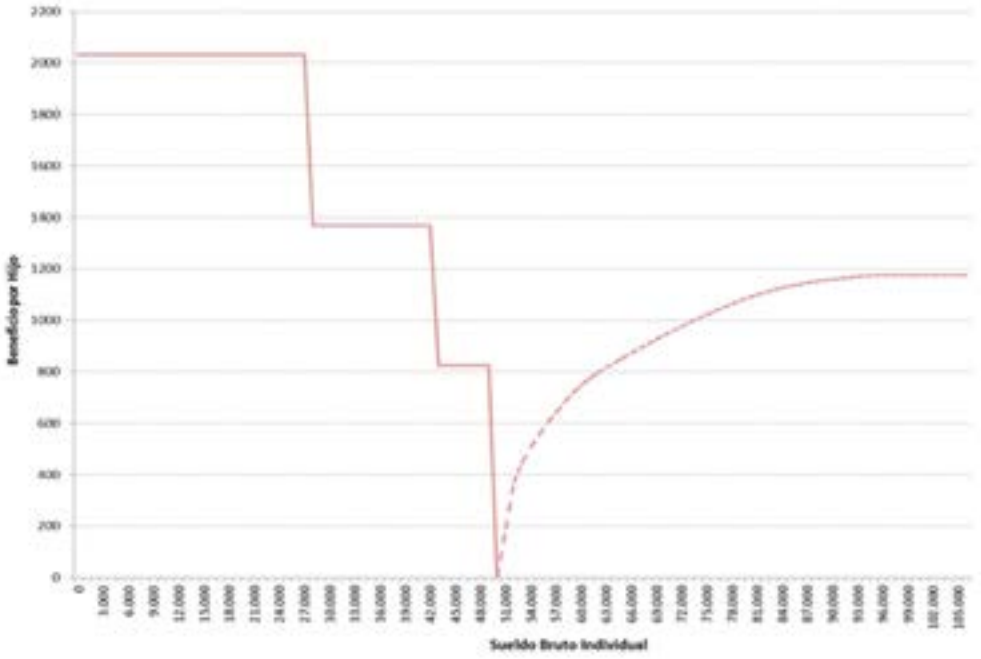
El sistema de asignación familiar por hijo se complementa con otro mecanismo que otorga un beneficio implícito. Este beneficio existe a partir de la posibilidad de realizar deducciones por hijo en la base imponible del impuesto a las ganancias, lo que reduce su obligación tributaria. Este beneficio tiene la particularidad, a diferencia del esquema contributivo y no contributivo de las asignaciones familiares, de que es mayor cuanto mayor es el ingreso de los padres. En efecto, el beneficio implícito se calcula a partir de la alícuota marginal que esté enfrentando el padre que realiza la deducción (el monto a deducir es igual para todos), una vez que supera el mínimo no imponible del impuesto (para un trabajador en relación de dependencia, aproximadamente un salario mensual de $50.000 brutos para el año 2019). Desde hace algunos meses se actualizó el sistema de AFIP mediante el que se realizan las deducciones y el mismo ya no permite más cargar a aquellos niños sobre los cuales se cobren asignaciones familiares contributivas eliminando así la posibilidad de que un mismo niño posea doble cobertura. Asimismo, en caso que ambos padres sean trabajadores registrados que perciben salarios brutos por encima del mínimo no imponible ya no podrán ambos progenitores deducir al mismo niño en su declaración sino que deberán optar y el niño solo podrá ser deducido por uno de ellos o, en su defecto, podrán cargar 50% de la deducción para cada uno. Esto también eliminó la posibilidad de que un mismo niño posea doble cobertura. Ambas medidas claramente mejoran la progresividad y equidad de los distintos sistemas de cobertura de niños y adolescentes.

A continuación el Gráfico 5 presenta un esquema del beneficio implícito por hijo, de forma complementaria al esquema de transferencias del sistema de asignaciones familiares contributivas. Como se puede observar, el beneficio implícito de la deducción del impuesto es inferior, en promedio, al monto medio de la asignación familiar por hijo, pero tiene ciertas características poco distributivas en la medida que el beneficio sube a medida que el salario es más alto. Algunos autores sugieren (por ejemplo, Norregaard 1995), como una forma de darle una mayor equidad al beneficio implícito, reemplazar la deducción por hijo por un crédito

15 En el caso de los trabajadores en relación de dependencia si es el padre quien genera el derecho a la asignación por hijo, ésta será depositada a nombre de la madre de los menores (salvo en situaciones de tenencia a cargo del padre). En el caso de que ambos trabajen, también se depositarán a nombre de la madre. Cuando se desconoce el paradero del padre, en caso de separación o divorcio, los niños quedarán asociados con la madre permitiendo el cobro de la AUH.

fiscal por hijo, o sea un monto fijo igual para todos, pero que se pueda deducir de la obligación tributaria (y no de la base imponible del impuesto). Esto implicaría que el beneficio por hijo represente relativamente más para los trabajadores con un menor nivel de ingreso.

Gráfico 5. Beneficio por hijo según salario mensual bruto del padre o madre. Año 2019. (*)



(*) Supone el caso de un matrimonio con un solo hijo en el que solo uno de los cónyuges tiene ingresos formales como asalariado. La línea completa representa el beneficio por el sistema de AAFF mientras que la línea punteada, el beneficio implícito por deducción del impuesto a las ganancias.

Fuente: elaboración propia.

Si bien en principio existe cierta complementariedad entre el sistema de asignaciones familiares y el beneficio implícito por hijo del impuesto a las ganancias (ya que el tope de ingresos del sistema contributivo se aproxima bastante al mínimo no imponible de Ganancias -es decir, el ingreso a partir del cual se puede empezar a realizar deducciones-), hay que tener en cuenta dos factores que atenúan dicha característica:

- El concepto de ingreso es diferente en ambos esquemas: en el caso del sistema de asignaciones familiares, se considera la remuneración "habilitante", que por ejemplo no incluye horas extras, además de incluir las diferentes fuentes de ingreso de la persona (por ejemplo, si tiene una actividad autónoma por la cual está inscripta en el Monotributo); mientras que el ingreso que se considera base imponible del impuesto a las ganancias es más abarcativo en algún punto (incluye ingresos como horas extra, viáticos, adicionales, etc.), pero por el otro tiene algún grado de separación de ingresos ya que, por ejemplo, si la persona es un trabajador en relación de dependencia y a la vez inscripta en Monotributo, el impuesto a las ganancias se paga de forma separada[16].

16 En rigor, el componente impositivo del Monotributo incluye Impuesto a las Ganancias y el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

- En el caso del sistema de asignaciones familiares, para determinar si una familia tiene derecho a cobrar la prestación (y en caso positivo, el monto de la misma), se usa el ingreso del grupo familiar como variable, mientras que en el caso del beneficio implícito de ganancias, se utiliza el ingreso individual, ya que en la Argentina la unidad de tributación es el individuo.

A pesar de que no se poseen estadísticas que contabilicen la cantidad de niños cubiertos implícitamente por la deducción de impuestos a las ganancias, se puede contabilizar como *proxy* de dicho número la cantidad de niños que no perciben la asignación porque sus padres cobran salarios registrados por encima del tope que son alrededor de 800.000 más aproximadamente 100.000 más que son hijos de trabajadores Autónomos de altos ingresos (ANSES, 2019).

3.B. Sistemas provinciales

De forma complementaria al régimen nacional de asignaciones familiares establecido en la Ley 24.714/1996 (y al beneficio implícito de Ganancias) conviven los regímenes provinciales lo cual hace más compleja y heterogénea la situación. Todos los estatutos provinciales que rigen las normas del personal de la administración pública de cada provincia consagran el derecho a percibir asignaciones familiares de distinto tipo las cuales no constituyen una remuneración ni están sujetas a gravamen alguno.

Los regímenes provinciales de asignaciones familiares presentan grandes heterogeneidades, ya sea en lo que respecta a las prestaciones que otorgan (algunas provincias establecen prestaciones adicionales a las que fija la norma nacional), en el establecimiento de los montos de las prestaciones, o en la fijación de topes máximos de ingresos para el cobro de las mismas. Alrededor de 2,7 millones de niños y adolescentes estarían cubiertos por asignaciones provinciales. El siguiente cuadro resume las características principales de los regímenes provinciales por jurisdicción, en lo que respecta a la asignación familiar por hijo:

Cuadro 2.Progresividad de los Regímenes Provinciales de Asignaciones por Hijo

Régimen de AAFF por hijo		Jurisdicción
Con esquema progresivo (según escala de ingresos de los padres)	Con tope máximo	Chubut, Salta, Misiones, Buenos Aires, Córdoba
	Sin tope máximo	Entre Ríos, Mendoza, San Juan
Sin esquema progresivo		Ciudad de Buenos Aires, Formosa, Corrientes, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe, Tucumán, Jujuy, Río Negro,Tierra del Fuego
Sin información		Chaco, La Rioja, San Luis, Santiago del Estero, Catamarca, La Pampa

Fuente: elaboración propia sobre la base de CIFRA (2012)

4. La situación actual en la Argentina

La sección anterior detalla la organización del esquema actual de asignaciones por hijo en la Argentina contemplando tanto las contributivas, las de pasivos, la no contributiva y la deducción del impuesto a las ganancias. A continuación, se desarrolla un análisis del mismo procurando abordar cuestiones de alcance, cobertura, focalización e impactos distributivos, entre otros, que nos permitirá tener un diagnóstico más preciso y completo, insumo necesario para determinar las posibilidades de mejora que podrían adoptarse y que serán detalladas en la Sección 5.

De todos modos, antes de presentar los datos obtenidos, merece la pena destacar aspectos de la fuente de información y de la metodología utilizada.

4.1 Fuente de información y metodología

Los gráficos y cuadros que se presentarán en la Sección 4.2 fueron obtenidos a partir de los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares -EPH- elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC-, destinada a realizar un relevamiento trimestral de las condiciones sociolaborales de los hogares de las mayores áreas urbanas del país. La última encuesta disponible al momento de realizar este trabajo corresponde al tercer trimestre de 2018 y, por lo tanto, las estimaciones estarán basadas en esos microdatos.

Como la EPH releva solo 31 aglomerados urbanos se realizó una expansión lineal de estos datos al total poblacional utilizando las proyecciones de población de CELADE (2015), y asumiendo que el resto del país no contemplado por la EPH se comporta de forma similar a los aglomerados relevados.

Para la identificación de los hogares beneficiarios del sistema de asignaciones familiares se utilizó un método de estimación indirecto basado en la normativa de los distintos regímenes implementados ya que en la EPH no se cuenta con ninguna pregunta que permita identificarlos de una manera directa. Para ello se asumió que todos los hogares que cumplen con los requisitos establecidos se convierten en beneficiarios[17]. Asimismo, los ingresos de los cuentapropistas fueron ajustados por subdeclaración[18]. Debido a que es imposible separar a los empleados públicos nacionales de los provinciales y municipales, y que tienen regímenes diferenciados (los nacionales siguen la normativa general, mientras que los pertenecientes a los niveles inferiores de gobierno poseen sistemas diferenciados), se trataron a todos de forma idéntica, suponiendo que tienen el mismo sistema que el Régimen General que es el de mayor cobertura.

De acuerdo con la normativa de creación de la AUH se identificaron como potenciales beneficiarios los menores de 18 años que viven en hogares en los cuales el jefe o cónyuge se desempeñan como asalariados en el sector informal de la economía y con ingresos hasta el SMVM, o son trabajadores del SDM, o bien son inactivos que no poseen beneficios previsionales o desocupados que no perciben seguro de desempleo. Se excluyeron los perceptores de algún plan social y los niños y adolescentes en edad escolar que no asisten a ningún establecimiento educativo. Ante la imposibilidad de identificar la situación fiscal de los autónomos

17 Esto es conocido en la literatura como *intention to treat*. Lo cual podría generar una sobreestimación en la cantidad de beneficiarios ya que por ejemplo puede haber hogares que cumpliendo los requisitos para acceder a la AUH no la estén percibiendo por falta de información, problemas de documentación o autoexclusión (asalariados informales de ingresos altos, por ejemplo).

18 Para el ajuste por subdeclaración se aplicó un porcentaje del 22,6% que resulta de emplear la metodología expuesta en Sosa Escudero y Alaimo (2000) utilizando la base de microdatos de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares -ENGH- 04/05 publicada por el INDEC.

a partir de EPH se incluyeron como beneficiarios potenciales en calidad de monotributistas sociales y cuentapropistas informales al 30% de aquellos hogares con menores ingresos donde el jefe y/o cónyuge se desempeñan como patrones o cuentapropistas. Si bien de acuerdo a la normativa de AUH quedan excluidos los menores de 18 años extranjeros con menos de tres años de residencia en el país y los que no cumplen los planes de vacunación, estos no pueden ser discriminados a partir de EPH por lo que se encuentran incluidos como potenciales beneficiarios. Con el fin de respetar el límite máximo de cinco hijos por madre que establece el decreto, en los hogares identificados con más de cinco niños o adolescentes que son potenciales beneficiarios se contabilizaron solamente los cinco de menor edad.

Se consideró además que los menores de 18 años se encuentran cubiertos por el componente contributivo si el jefe y/o cónyuge es asalariado registrado y percibe un ingreso inferior al máximo permitido para el cobro de dichas asignaciones, o si se trata de un desocupado o jubilado con igual límite máximo de ingresos[19]. También a los hijos de cuentapropistas que se encuentren percibiendo ingresos entre el 30 y el 70% dado que serán considerados monotributistas. Los menores de 18 años que residen en hogares cuyo jefe y/o cónyuge son asalariados registrados y tienen ingresos superiores al mínimo no imponible fueron considerados beneficiarios potenciales de la deducción por ganancias[20].

Por lo tanto, los niños y adolescentes no cubiertos serán los que residen en hogares cuyo jefe y cónyuge son trabajadores autónomos con ingresos superiores al 70% más bajo pero inferiores al mínimo no imponible del impuesto a las ganancias para autónomos o no asisten a ningún establecimiento educativo o pertenecen a una familia potencialmente receptora de AUH pero que posee más de cinco hijos.

Una vez identificados estos grupos y sus diferentes universos, se procedió a hacer una descripción de los estos así como una estimación del impacto de las asignaciones en las tasas de pobreza e indigencia y en distintos indicadores de desigualdad. Para la estimación de dichos impactos se utilizó una canasta elaborada con datos del IPC INDEC, IPC San Luis e IPC CABA[21].

4.2 Detalle de la cobertura de menores de 18 años en la Argentina

De acuerdo a lo expresado en la Sección 3, el esquema actual se encuentra diagramado de modo tal que son muy pocos los sectores que no poseen ningún tipo de cobertura para los menores de 18 años. Esto puede

19 Debido a que la EPH no permite discriminar entre beneficiarios previsionales contributivos y no contributivos, y tampoco a qué subsistema pertenecen, esto implica sobreestimar la cobertura del componente de asignaciones familiares del sector pasivo. En particular, los beneficiarios de las pensiones no contributivas para la vejez y para las madres de siete o más hijos no están alcanzados por ninguno de los sistemas, aunque en algunos casos (la pensión para las madres de siete o más hijos), la cobertura a los niños y adolescentes es implícita en la medida que el beneficio responde a la existencia de menores en el hogar.

20 Es posible que exista alguna pequeña discrepancia entre los resultados simulados con la EPH y los observados empíricamente porque mediante la EPH puede estudiarse la relación en el hogar, mientras que el régimen de AAFF considera la relación de parentesco que pueda haber entre padres e hijos desde el punto de vista del hijo sin contemplar si habitan el mismo hogar o no. Asimismo, es factible que la estimación de la cantidad de menores de 18 años que serían deducidos del impuesto a la ganancias de acuerdo a la EPH sea mayor a la real dado que se asume que todos los que pueden deducir lo harán y en ciertos casos el beneficio de hacerlo es tan bajo que no se registra la deducción del niño o adolescente (por ejemplo, si bien el beneficio implícito depende del salario del progenitor en cierto rango de ingresos la deducción puede implicar un ahorro mensual de solo $15).

21 Al respecto ver nota al pie nº 7.

observarse en el siguiente cuadro, que clasifica la cobertura de acuerdo a la situación en el mercado de trabajo de los padres.

Cuadro 3. Diagrama de cobertura de los niños y adolescentes

<table>
<tr><td colspan="10">ACTIVO</td><td>INACTIVO</td><td colspan="2">PASIVO</td></tr>
<tr><td colspan="9">Ocupado</td><td colspan="2">Desocupado</td><td rowspan="2">(AUH)</td><td>Ingreso alto</td><td>Ingreso medio - bajo</td></tr>
<tr><td colspan="6">Cuentapropista</td><td colspan="2">Asalariado</td><td>Con Seguro Desempleo</td><td>Sin Seguro Desempleo</td><td>(Gcias.)</td><td>(AAFF)</td></tr>
<tr><td colspan="5">Formal</td><td>Informal</td><td>Formal</td><td>Informal</td><td rowspan="2">(AAFF)</td><td rowspan="2">(AUH)</td><td rowspan="2">(AUH)</td><td rowspan="2">(AAFF)</td></tr>
<tr><td>Monotributo</td><td>Monotributo Social</td><td>Servicio Doméstico</td><td colspan="2">Autónomo</td><td rowspan="2">(AUH)</td><td>Ingreso alto</td><td>Ingreso bajo y medio</td><td rowspan="2">(AUH)</td></tr>
<tr><td>(AAFF)</td><td>(AUH)</td><td>(AUH)</td><td>Ingreso alto</td><td>Ingreso bajo</td><td>(Gcias.)</td><td>(AAFF)</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td>(Gcias.)</td><td>(SC)</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
</table>

SC = Sin Cobertura, AUH=Asignación Universal por Hijo, AAFF=Asignaciones Familiares, Gcias.=Deducción del Impuesto a las Ganancias.

Fuente: elaboración propia.

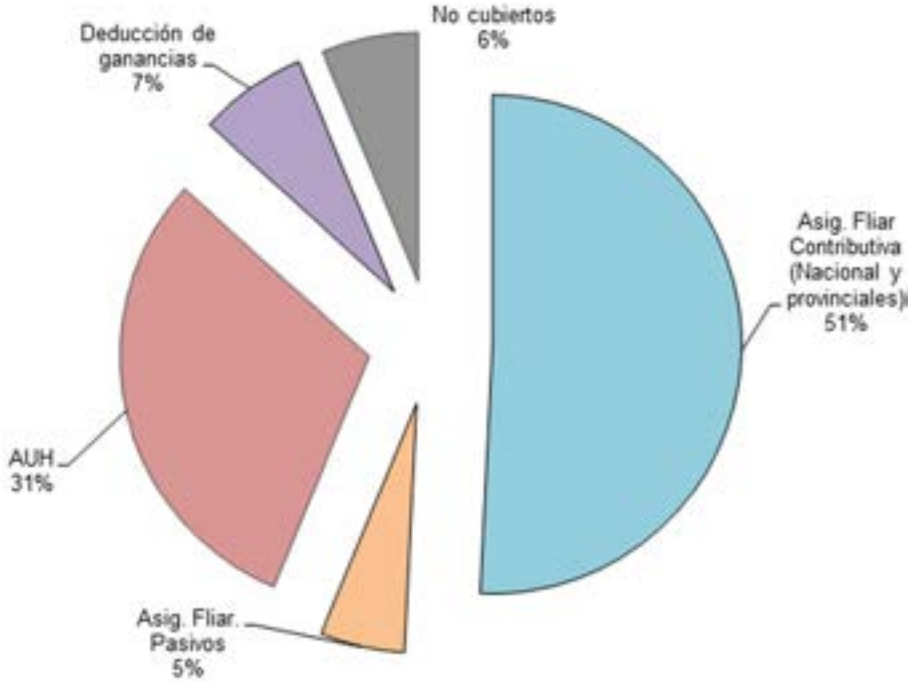
De un total de 7,7 millones de hogares con menores de 18 años, el 51,9% está cubierto por el régimen contributivo (activos en relación de dependencia -tanto del subsistema nacional como de los provinciales-, monotributistas y beneficiarios del Seguro de Desempleo), el 5,2% cubierto por beneficiarios del SIPA o de Pensiones No Contributivas, el 28,6% por la AUH, el 7,8% deduce del impuesto a las ganancias, y el 6,5% no se encuentra comprendido por ninguno de los anteriores. En el caso de las personas menores de 18 años, de un total de 12,8 millones el 50,8% son beneficiarios del régimen contributivo, un 5,5% del régimen no contributivo de pasivos, el 30,5% de la AUH, el 7,0% estarían cubiertos a través de la deducción de ganancias, y el 6,3% no se encuentra cubierto por ninguno de los anteriores. Entre todos los esquemas quedan cubiertos el 93,7% de los niños y adolescentes y el 93,5% de los hogares con menores de 18 años, lo que revela los enormes logros alcanzados en materia de cobertura. Sin embargo, actualmente existen alrededor de 800.000 niños que se encuentran sin ningún tipo de cobertura. Entre los principales motivos que explican este fenómeno se encuentran: 400.000 que fueron excluidos del cobro de AUH por la falta de presentación de libretas, 70.000 con beneficio de AUH suspendido por algún error de datos en los sistemas, aproximadamente 50.000 corresponde a hijos de autónomos de ingresos medios, es decir, que no llegan al mínimo para deducirlos del impuesto a las ganancias, alrededor de otros 50.000 son hijos de asalariados formales que ganan por debajo del mínimo a partir del cual se pueden cobrar asignaciones familiares, 14.000 estarían en condiciones de cobrar la AUH pero no lo hacen pues son el sexto hijo o más, 6.000 son extranjeros que incumplen con el tiempo mínimo de residencia para poder percibir la AUH, entre otros motivos.

Cuadro 4. Cobertura de hogares y personas menores de 18 años. III Trimestre 2018.

Hogares	Valor absoluto (millones)	%	Personas	Valor absoluto (millones)	%
Total	**14,6**		**Total**	**44,6**	
Total de personas menores	7,7	100%	Total de personas menores	12,8	100,0%
Asig. Fliar Contributiva (Nacional y provinciales)	4,0	51,9%	Asig. Fliar Contributiva (Nacional y provinciales)	6,5	50,8%
Asig. Fliar. Pasivos	0,4	5,2%	Asig. Fliar. Pasivos	0,7	5,5%
AUH	2,2	28,6%	AUH	3,9	30,5%
Deducción de ganancias	0,6	7,8%	Deducción de ganancias	0,9	7,0%
No cubiertos	0,5	6,5%	No cubiertos	0,8	6,3%

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

Gráfico 6. Cobertura de las personas menores de 18 años. III Trimestre 2018.

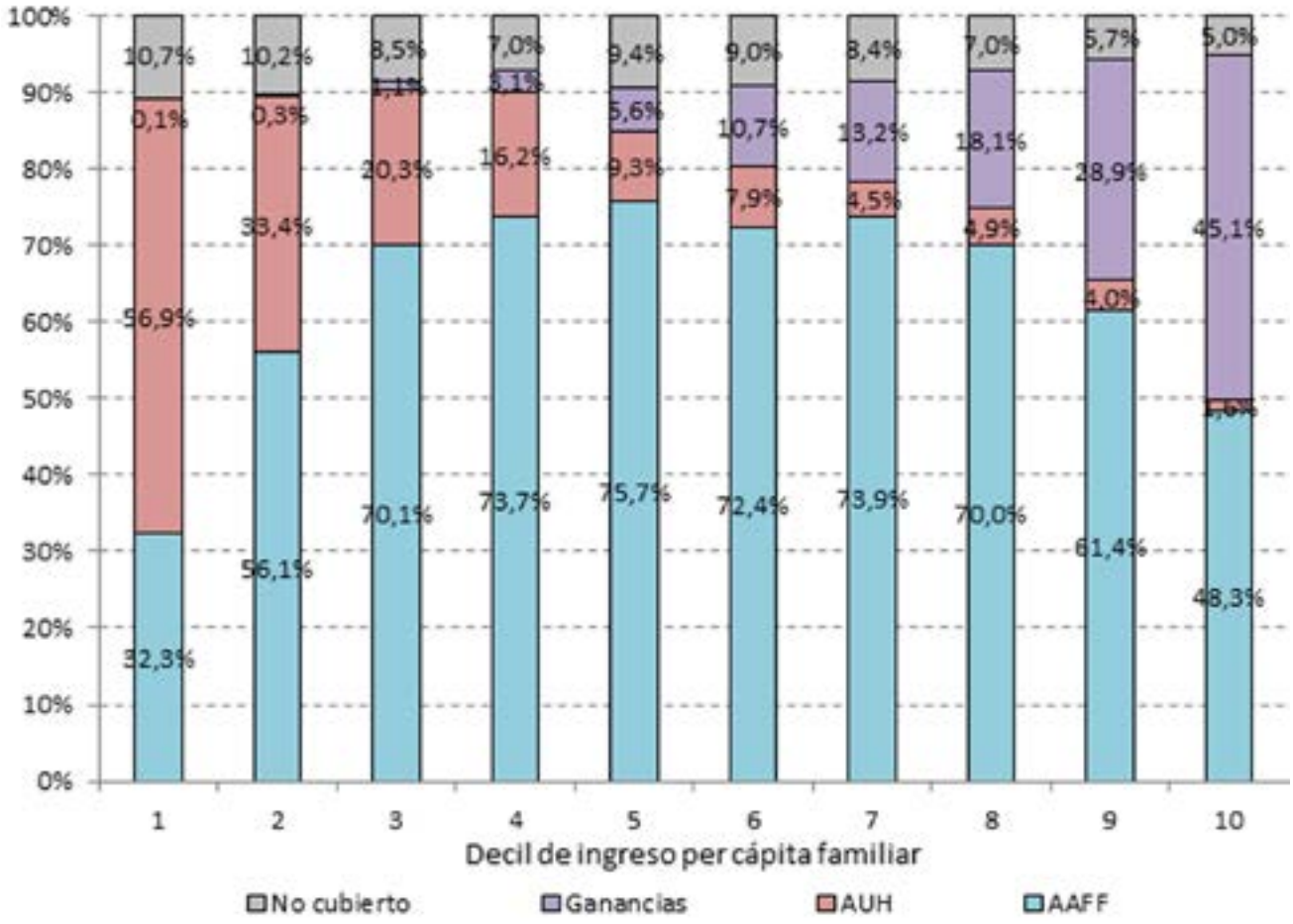


Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

Si bien la tasa de cobertura de los menores de 18 años es muy elevada, la distribución de los niños y adolescentes no cubiertos es bastante heterogénea respecto al nivel de ingresos. Considerando al ingreso per cápita familiar (IPCF), los dos deciles de menores ingresos tienen 10,7% y 10,2% de los niños sin cobertura, respectivamente, mientras que los dos deciles de mayores ingresos tienen solo el 5,7% y 5,0% de los menores en dicha situación. Igualmente, merece la pena destacar el enorme impacto de la AUH en los hogares de menores ingresos: más del 56% de los jóvenes del primer decil, casi el 34% de los del segundo y más del 20% de los del tercero están alcanzados por este beneficio lo cual nos refleja que, *ceteris paribus*, en su ausencia aproximadamente más del 65% de los menores de 18 años del primer decil y casi el 45% de los del segundo, no gozarían de cobertura alguna. La cobertura por el esquema de AAFF tiene mayor impacto en el centro de la distribución decílica (principalmente deciles 4 a 7 inclusive) mientras que

la cobertura por la deducción del impuesto a las ganancias se centra en los deciles de ingresos más altos (en especial, en el decil 10 donde brinda cobertura a casi la mitad de los niños y adolescentes).

Gráfico 7. Cobertura las personas menores de 18 años según decil del IPCF del aglomerado. III Trimestre 2018.



OBS: AAFF incluye al régimen contributivo (nacional y provinciales) para trabajadores formales en relación de dependencia, monotributistas y beneficiarios del Seguro de Desempleo así como también al régimen no contributivo para pasivos.

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

Analizando las características de los hogares según su tipo de cobertura, se observa que los hogares receptores de la AUH suelen tener un tamaño mayor en términos relativos al resto de los hogares con niños y adolescentes: en promedio 4,50 habitantes por hogar, mientras que en los hogares que reciben la AAFF para activos y pasivos el tamaño medio es de 4,36 habitantes, 4,20 en los que no poseen ningún tipo de cobertura y 4,17 en los hogares en los que los niños y adolescentes estarían cubiertos por el esquema de deducción del impuesto a las ganancias. Respecto a la cantidad de menores de 18 años en el hogar, también el mayor número corresponde a de los hogares perceptores de la AUH (1,77 niños y adolescentes), seguido por los que se encuentran cubiertos por AAFF (1,64), luego por los hogares sin cobertura (1,60), y finalmente por los que deducen de ganancias (1,50)

Cuadro 5. Caracterización de los hogares con menores de 18 años, según tipo de cobertura de los mismos. III Trimestre 2018.

	Cubiertos por AAFF	Cubiertos por AUH	Deducen de ganancias	No cubiertos
Total de hogares (millones)	4,4	2,2	0,6	0,5
Total de integrantes (millones)	19,2	9,9	2,5	2,1
Menores de 18 años (millones)	7,2	3,9	0,9	0,8
Pobreza e indigencia				
Tasa de pobreza en %	14,4%	49,6%	0,1%	26,3%
Tasa de indigencia en %	1,2%	14,2%	0,0%	7,1%
Ingreso total familiar				
Promedio	$ 37.643	$ 20.178	$ 76.252	$ 27.114
Mediana	$ 31.100	$ 16.000	$ 66.000	$ 21.000
Percentil 75	$ 48.000	$ 25.300	$ 87.500	$ 51.000
Percentil 25	$ 21.000	$ 10.000	$ 50.500	$ 15.000
Ingreso per cápita familiar				
Promedio	$ 8.627	$ 4.484	$ 18.300	$ 6.456
Mediana	$ 7.127	$ 3.556	$ 15.840	$ 5.000
Percentil 75	$ 11.000	$ 5.622	$ 21.000	$ 12.143
Percentil 25	$ 4.813	$ 2.222	$ 12.120	$ 3.571
Ingreso por adulto equivalente				
Promedio	$ 10.994	$ 5.629	$ 23.219	$ 7.948
Mediana	$ 9.011	$ 4.565	$ 19.317	$ 6.429
Percentil 75	$ 14.100	$ 7.110	$ 25.882	$ 14.550
Percentil 25	$ 6.081	$ 2.786	$ 15.218	$ 4.171

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC, IPC INDEC, IPC San Luis e IPC CABA.

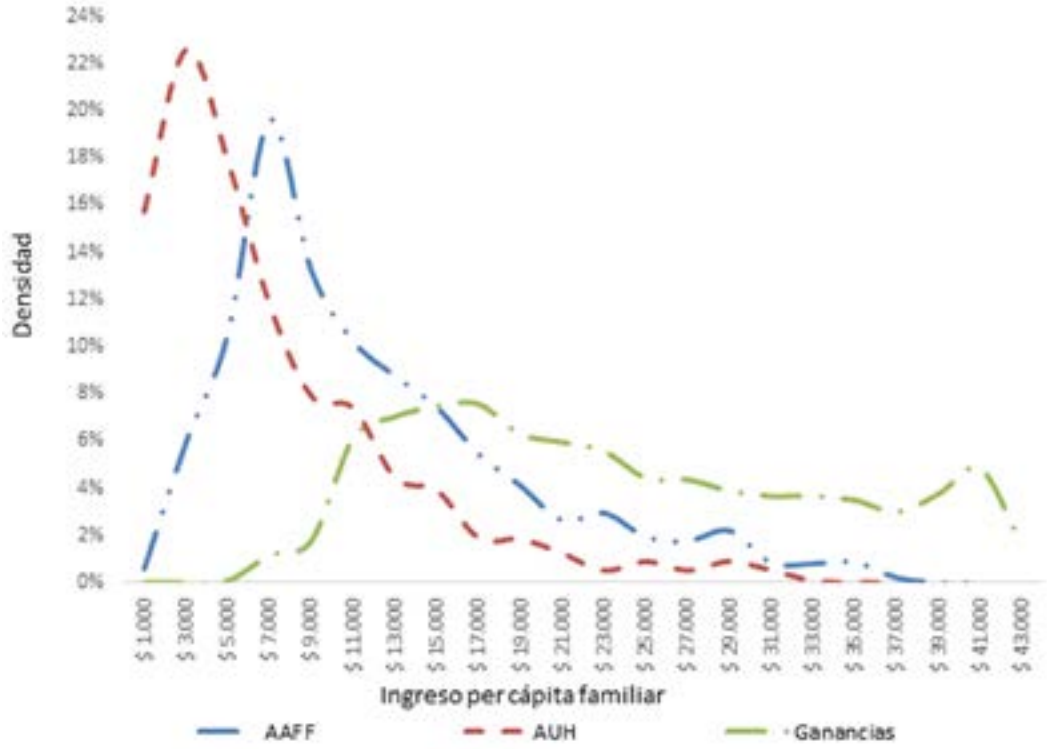
Existe en la literatura referida a la AUH una enorme cantidad de trabajos que destacan el efecto positivo de la prestación sobre la reducción de pobreza e indigencia[22]. Sin embargo, los hogares beneficiados aun poseen tasas de pobreza e indigencia muy superiores al promedio nacional: 49,6% y 14,2%, respectivamente. En los hogares con menores de 18 años que no se encuentran cubiertos por ningún régimen la incidencia de la pobreza se encuentra en torno al 26% y la de la indigencia al 7%. Las notorias diferencias entre los hogares perceptores de la AUH y los no cubiertos puede deberse a que los primeros son principalmente padres desocupados o trabajadores informales con bajos salarios mientras que los segundos son en su mayoría trabajadores autónomos. La tasa de indigencia en los hogares perceptores de las AAFF es del 1,2% y la pobreza de alrededor del 14%. No se registran hogares indigentes entre los cubiertos por deducciones de ganancias y solo el 0,1% de los mismos son pobres; resultados que no deberían sorprender si consideramos que solo pueden acceder a este esquema trabajadores que perciban salarios brutos superiores a $50.000 mensuales.

El panorama detallado en el párrafo anterior es principalmente el reflejo de dos fenómenos: los hogares perceptores de la AUH suelen tener mayor tamaño pero menores ingresos que el resto. Respecto a esto último, los resultados obtenidos referidos al ingreso total familiar (ITF) son contundentes: el ITF de los hogares con AUH es en promedio un 46% menor al de los hogares que perciben AAFF y menos del 30% del que reciben los que estarían potencialmente beneficiados a través de la deducción al impuesto a las

22 Los pioneros al respecto fueron Agis, Cañete y Panigo, 2010; Calabria et al, 2010; Fernandez et al, 2010; Gasparini y Cruces, 2010; Calabria y Calero, 2011 o Rocca, 2011.

ganancias. Estas diferencias se acentúan en el extremo inferior de la distribución, lo que contribuye a explicar la mayor incidencia de la pobreza e indigencia en los hogares pertenecientes a la AUH (OIT, 2010). Resultados similares se obtienen al analizar el ingreso per cápita (IPCF) y el ingreso por adulto equivalente (IPAE). En el Gráfico 8, se analiza la distribución de la cobertura de niños y adolescentes de acuerdo al ingreso per cápita familiar. Las tres prestaciones (AUH, contributivas y deducción de ganancias) presentan una distribución similar a una normal. Sin embargo, mientras que la mayor concentración de los casos de AUH corresponden a hogares con un IPCF entre $3.000 y $6.000, los beneficiarios de AAFF presentan una distribución bastante más achatada en la cual la mayoría corresponde a familias con un IPCF entre $5.000 y $11.000 y los menores de 18 años cubiertos por el esquema de deducción de ganancias se concentran principalmente en hogares con ingresos per cápita entre $13.000 y $25.000. El 87,7% de los hogares beneficiarios de AUH se encuentran en la primera mitad de la distribución del IPCF, mientras que dicho porcentaje se reduce al 68,8% si se trata de hogares beneficiarios de asignaciones contributivas y al 16,2% en los que deducen ganancias.

Gráfico 8. Función de densidad de la cobertura de menores de 18 años respecto al IPCF. III Trimestre 2018.



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

En relación con lo dicho anteriormente, al analizar la incidencia que tienen las diversas prestaciones en los deciles de ingresos, puede observarse con claridad el gran impacto que tienen la AUH y la AAFF en los hogares más humildes. El peso relativo de ambas prestaciones es marcadamente decreciente respecto al ingreso familiar. Esto puede explicarse fundamentalmente por la cantidad promedio de menores de 18 años por hogar que son beneficiarios de uno u otro régimen y porque lo recibido en concepto de AAFF es decreciente conforme aumenta el nivel de ingresos.

Los hogares con menores de 18 años ubicados en el decil más pobre reciben en promedio $2.084 en concepto de AUH, $1.265 por AAFF y $0 como deducción de ganancias. Lo recibido en primer término representa el 18,0% del ITF original mientras que lo recibido en concepto de AAFF implica el 10,9%. Por el otro lado, en los deciles más altos es mayor el peso relativo de las deducciones de ganancias que el de la AUH o las AAFF. Por ejemplo, en el decil 9 las transferencias por AUH representan solo el 0,2% del ITF, las AAFF el 0,3% y la deducción del impuesto a las ganancias alrededor del 0,6%. Cifras similares se observan en el decil más alto donde la incidencia de estas tres prestaciones implican el 0,1%, 0,2% y 0,8%, respectivamente. En suma, se percibe claramente la progresividad del sistema de asignaciones analizándolo como un todo: mientras que para el decil 1 los tres subsistemas implican casi el 30% del ITF, para el decil 2 representan alrededor del 13% de los ingresos del hogar y aproximadamente un 8% para el decil 3; para los últimos tres deciles suman menos del 4% del ITF.

Cuadro 6. Montos promedios de transferencias a hogares, según decil del IPCF del aglomerado. III Trimestre 2018.

	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
ITF ($)	$ 11.562	$ 18.637	$ 22.260	$ 25.992	$ 27.829	$ 33.189	$ 36.707	$ 41.430	$ 48.905	$ 72.408
AAFF ($)	$ 1.265	$ 1.606	$ 1.342	$ 1.078	$ 572	$ 470	$ 372	$ 162	$ 151	$ 121
% del ITF	10,9%	8,6%	6,0%	4,1%	2,1%	1,4%	1,0%	0,4%	0,3%	0,2%
AUH ($)	$ 2.084	$ 830	$ 355	$ 148	$ 97	$ 74	$ 84	$ 77	$ 74	$ 37
% del ITF	18,0%	4,5%	1,6%	0,6%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%
Ganancias ($)	$ 0	$ 2	$ 7	$ 59	$ 180	$ 260	$ 292	$ 302	$ 315	$ 601
% del ITF	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,6%	0,8%	0,8%	0,7%	0,6%	0,8%
Suma ($)	$ 3.349	$ 2.438	$ 1.705	$ 1.284	$ 849	$ 805	$ 748	$ 541	$ 540	$ 759
% del ITF	29,0%	13,1%	7,7%	4,9%	3,0%	2,4%	2,0%	1,3%	1,1%	1,0%

(*) Previo a la recepción de AUH y AAFF.

OBS.: El monto del primer decil surge de promediarlo con los hogares que no tienen ingresos.

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

Respecto a la progresividad del sistema mencionada en el párrafo anterior consideramos que, más allá de las importantes reformas realizadas en los últimos años como la suma de los ingresos familiares para establecer el rango de AAFF así como aumentos decrecientes a las prestaciones otorgadas a los rangos de ingresos más elevados (previos a la actualización por movilidad) o la incorporación de los hijos de monotributistas al sistema de AAFF contributivo, tuvo un importantísimo rol el establecimiento de la AUH. Analizando la cobertura de la prestación puede afirmarse que la AUH llega a casi uno de cada dos niños y adolescentes pobres y a más del 80% de los indigentes. En cuanto a la focalización, casi el 80% de los beneficiaros son pobres y más del 30% se encuentran bajo la línea de indigencia. Si bien la cobertura y focalización son elevados, existe aún cierto porcentaje de hogares pobres o indigentes a los que la AUH no llega, la mayoría de ellos se debe seguramente a problemas de información o de presentación de la documentación requerida.

Cuadro 7. Medición de la pobreza e indigencia en los menores de 18 años beneficiarios de la AUH: focalización y cobertura. III Trimestre 2018.

Condición	Beneficiarios	No beneficiarios	Totales
Pobre	3,1 millones	3,3 millones	6,4 millones
	48,4%	51,6%	100,0%
	79,5%		
No pobre	0,8 millones	5,6 millones	6,4 millones
	20,5%		
Total	3,9 millones	8,9 millones	12,8 millones
	30,5%	69,5%	100,0%
	100,0%		
Indigente	1,3 millones	0,3 millones	1,6 millones
	81,3%	18,8%	100,0%
	33,3%		
No indigente	2,6 millones	8,6 millones	11,2 millones
	66,7%		
Total	3,9 millones	8,9 millones	12,8 millones
	30,5%	69,5%	100,0%
	100,0%		

Cobertura de pobres/indigentes
Cobertura del total de menores
Focalización

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC, IPC INDEC, IPC San Luis e IPC CABA.

Retornando con el análisis del sistema de protección a niños y adolescentes en su conjunto (AUH, AAFF y deducción de ganancias), la amplia cobertura y la marcada progresividad que posee el mismo tiene un impacto positivo en los índices de pobreza e indigencia así como en la distribución del ingreso. Al realizar el ejercicio de analizar las principales medidas de desigualdad (coeficiente de Gini[23], el ratio entre el decil más alto y el más bajo, el coeficiente de variación -CV-[24] y el coeficiente de Theil[25]) observados y

23 Adopta valores entre 0 y 1, donde 1 corresponde con la distribución menos igualitaria (un solo agente tiene todos los ingresos) y cero con la más igualitaria (todos los agentes perciben el mismo ingreso).

24 Es otra de las medidas utilizadas habitualmente para medir la distribución del ingreso y se define como el cociente entre el desvío y la media.

25 Otra interesante medida de la desigualdad es la propuesta por Theil en 1967 deducida de la noción de entropía de la teoría de la información. Sea "x" la probabilidad de ocurrencia de un determinado suceso y "h(x)" el contenido informativo de observar que el suceso ha tenido lugar, el cual es una función decreciente de "x". Cuanto menos probable resulta la ocurrencia de un determinado suceso más interesante, en términos de información, es que el suceso ocurra. Una fórmula que satisface esta propiedad es el logaritmo del recíproco de "x": $h(x) = \log (1/x)$

Si existen "n" sucesos posibles, la entropía no es más que el valor esperado del contenido informativo de esos "n" sucesos, es decir, la sumatoria del contenido informativo de cada suceso ponderado por su respectiva probabilidad de ocurrencia. La entropía es mayor cuanto más cercana a 1/n es la probabilidad de ocurrencia de cada suceso. Si "xi" representa el ingreso percibido por el individuo "i", "H(x)" es una medida de la desigualdad en la distribución. Cuando todos los individuos tienen la misma participación en el ingreso (distribución perfectamente igualitaria) el valor de "H(x)" es igual al logaritmo de "n". Paradójicamente, cuanto mayor es la entropía de la distribución más igualitaria resulta. El índice de Theil es la diferencia entre dicho valor (el logaritmo de "n") y la entropía de la distribución, lo cual nos proporciona una medida de la desigualdad.

$T = \log n - H(x)$

Cuanto más igualitaria sea la distribución del ingreso, más cercana al logaritmo de "n" será la entropía y por tanto menor será el valor de este coeficiente.

luego ir quitando cada uno de los subsistemas de asignaciones por hijo (en el orden: AAFF, luego AUH y finalmente deducción del impuesto a las ganancias) los resultados son contundentes. Sin el esquema de asignaciones familiares actual, el coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar sería un 2,4% mayor, sin la AUH sería un 3,1% y sin ambos sistemas un 4,0% más elevado. Resultados similares se observan en los otros tres indicadores. El esquema de deducción del impuesto a las ganancias presenta impactos muy leves pero negativo en los coeficientes de distribución, seguramente producto de que la deducción del impuesto a las ganancias se otorga a los sectores de ingresos más altos y de manera creciente respecto al salario (ver Sección 3.A.4.).

Cuadro 8. Impacto en las principales medidas de desigualdad de la cobertura de niños y adolescentes. III Trimestre 2018.

Concepto	Gini	Decil 10/Decil 1	CV	Theil
IPCF	0,424	8,15	0,929	0,307
IPCF sin AAFF	0,434	9,01	0,945	0,320
IPCF sin AUH	0,437	8,54	0,939	0,313
IPCF sin AAFF ni AUH	0,441	9,28	0,956	0,326
IPCF sin AAFF ni AUH ni deducción de ganancias	0,440	9,20	0,945	0,322

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

Al realizar el mismo ejercicio también se observa un importante efecto del sistema actual sobre la pobreza e indigencia: sin AAFF la pobreza en los hogares perceptores aumentaría de 14,4% a 16,9% (+2,5 p.p.) y la indigencia de 1,2% a 3,0% (+1,8 p.p.) mientras que sin la AUH la pobreza en los hogares beneficiados aumentaría de 49,6% a 60,3% (+10,7 p.p.) y la indigencia 14,2% a 19,3% (+5,1 p.p.). Entre los hogares que pueden deducir a sus hijos del impuesto a las ganancias no se observan diferencias en la incidencia de la pobreza y la indigencia antes y después de la deducción.

Cuadro 9. Impacto en pobreza e indigencia en hogares con menores de 18 años, según tipo de cobertura de los mismos. III Trimestre 2018.

	Cubiertos por AAFF	Cubiertos por AUH	Deducen de ganancias	No cubiertos
Total de hogares (millones)	4,4	2,2	0,6	0,5
Total de integrantes (millones)	19,2	9,9	2,5	2,1
Total de integrantes menores (millones)	7,2	3,9	0,9	0,8
Pobreza e indigencia actual				
Tasa de pobreza	14,4%	49,6%	0,1%	26,3%
Tasa de indigencia	1,2%	14,2%	0,0%	7,1%
Pobreza e indigencia en ausencia de protección social a menores de 18 años				
Tasa de pobreza	16,9%	60,3%	0,1%	26,3%
Tasa de indigencia	3,0%	19,3%	0,0%	7,1%
Variación en p.p.				
Variación en pobreza	2,5 p.p.	10,7 p.p.		
Variación en indigencia	1,8 p.p.	5,1 p.p.		

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC, IPC INDEC, IPC San Luis e IPC CABA.

5. Propuestas de reformas al sistema actual

Si bien el sistema de asignaciones familiares tiene una amplia cobertura (si se incluye el beneficio implícito del impuesto a las ganancias), cuenta con una lógica distributiva y tiene notables impactos sobre la reducción de la pobreza y la indigencia, es posible plantear opciones de mejora.

Una primera propuesta pasaría por homogeneizar el concepto de ingreso que se utiliza en el sistema de asignaciones familiares para el sector activo y pasivo (remuneración mensual bruta del grupo familiar), AUH (remuneración mensual –si se desempeñan como trabajadores informales– del padre y madre, pero sin sumar ingresos), y Ganancias (ingresos netos anuales de los trabajadores por separado). En este sentido, consideramos un importante avance que un mismo hijo no puede ser deducido por ambos padres -deberá optar deducirlo uno de los dos o mitad cada uno- o que, por un mismo niño, un progenitor pueda cobrar AAFF y el otro deducirlo del impuesto a las ganancias lo cual otorgaba una doble cobertura y una clara regresividad en el sistema. Si bien los esquemas son diferentes y no se pueden armonizar de forma completa[26], se puede pensar en la posibilidad de considerar los ingresos del grupo familiar para establecer

26 Por ejemplo, tal como se mencionó anteriormente, el concepto de ingresos es diferente en ambos esquemas: en el caso del sistema de asignaciones familiares, se considera la remuneración "habilitante", que por ejemplo no incluye horas extras, además de incluir las diferentes fuentes de ingreso de la persona (por ejemplo, si tiene una actividad autónoma por la cual está inscripta en el Monotributo); mientras que el ingreso que se considera base imponible del impuesto a las ganancias es más abarcativo en algún punto (incluye ingresos como horas extra, viáticos, adicionales, etc.), pero por el otro tiene algún grado de separación de ingresos ya que, por ejemplo, si la persona es un trabajador en relación de dependencia y a la vez inscripta en Monotributo, el impuesto a las ganancias se paga de forma separada.

la posibilidad de tener el beneficio implícito por hijo de Ganancias (sin discutir el tema de la unidad de tributación del impuesto), además de que el mismo exprese continuidad con el esquema contributivo. Esto significa que el ingreso tope para cobrar asignaciones familiares coincida exactamente con el mínimo no imponible del impuesto a las ganancias, de forma tal de asegurar una cobertura del 100% para los hijos de trabajadores asalariados.

De forma complementaria con lo anterior, se podría reemplazar la deducción por hijo del impuesto a las ganancias (que beneficia más a los hogares de mayores ingresos), por un crédito fiscal por hijo de igual monto para todos los trabajadores que deben pagar ganancias, y que permitiría reducir la obligación tributaria. Este crédito fiscal, a diferencia de la deducción por hijo, beneficiaría relativamente más a las familias de menor ingreso. A fin de que este régimen complementario no genere discontinuidades con el régimen contributivo, el monto del crédito fiscal por hijo debería ser igual a la prestación del sistema de AAFF del último tramo (actualmente, de $469). Este crédito sería equivalente a universalizar el cobro de asignaciones familiares a todos los trabajadores (eliminando el tope actual) y, al mismo tiempo, quitar la deducción por hijo del impuesto a las ganancias. Esto implicaría reformar el impuesto a las ganancias, pero también evitaría tener que discutir la unidad contributiva de dicho impuesto. También debería analizarse la posibilidad, así como se hizo con los monotributistas, de incluir a los hijos de los trabajadores del Régimen de Autónomos, principalmente los de las dos categorías más bajas, dado que muchas veces no llegan al mínimo para deducir a sus hijos del impuesto a las ganancias (como sí hacen los de las categorías más altas) lo cual los deja sin cobertura.

En tercer lugar, se debería apuntar a reducir los efectos por cambio de tramo de ingresos en lo que respecta a la prestación por hijo. En efecto, actualmente un trabajador podría ver reducido su ingreso total (salario neto más asignaciones familiares) en caso de recibir un aumento de sueldo, ya que le podría implicar deslizarse a un tramo de ingresos que le implique una menor transferencia, de forma tal que su nuevo ingreso total sea inferior al que percibía anteriormente. Esta característica no deseable (asociada particularmente a la progresividad del esquema) se podría atenuar con la incorporación de nuevos tramos con prestaciones intermedias, o bien, directamente eliminar con el establecimiento de una alícuota marginal donde el monto de la prestación decrezca con el aumento de los ingresos del grupo familiar.

En cuarto lugar, la restricción que tiene la AUH con respecto a los cinco hijos presenta inequidades si se lo compara con el régimen contributivo de AAFF, donde no existen límites a la cantidad de niños cubiertos. Si se incluyera la posibilidad de alcanzar también al sexto hijo, aumentaría la cobertura con impactos positivos sobre la desigualdad del ingreso, pobreza e indigencia (dadas las características de la población vulnerable que es perceptora de la AUH), sin un costo fiscal demasiado importante (se podrían incorporar alrededor de 14.000 niños con una erogación anual estimada de $400 millones, apenas 0,002% del PIB). Se debe recordar la existencia de la Pensión No Contributiva destinada a las madres de siete o más hijos, que se otorga de forma vitalicia, con un valor equivalente al de un haber mínimo previsional del SIPA, siempre y cuando se encuentre en una situación de vulnerabilidad y no se encuentre cobrando otra pensión o plan social.

Por otro lado, la AUH es incompatible con otros planes sociales, ya sean nacionales, provinciales o municipales lo cual, si bien por un lado evita la duplicación de subsidios, por el otro puede generar efectos

no deseados. En particular, el problema ocurre cuando los programas estatales no tienen un objetivo asistencial, sino cuando los mismos apuntan a mejorar la empleabilidad, capacitación, escolaridad, etc., generando la necesidad de que las personas deben elegir entre ellos o la AUH. De esta forma, una persona podría preferir cobrar la AUH porque le implique una mayor prestación, resignando la posibilidad de estar en otro programa que tenga objetivos diferentes al de brindar alguna transferencia monetaria. En este sentido, la AUH debería ser complementaria a estos tipos de programas sociales, y no sustitutivos.

Finalmente, si bien puede considerarse socialmente positiva la exigencia de condicionalidades en salud y educación podría, al menos, discutirse el hecho de que solo se requieran a los beneficiarios de la AUH y no a los del régimen de AAFF[27], por ejemplo. Una posibilidad sería analizar la universalización de las condicionalidades en salud y educación a los menores de 18 años de todos los regímenes.

Conclusiones

En el presente trabajo se analizó el actual sistema de asignaciones familiares en la Argentina con una visión integral, que implica considerar tanto los esquemas de transferencias de ingresos así como el beneficio implícito asociado a la deducción del impuesto a las ganancias, con énfasis en el sistema nacional. En particular, el estudio se concentró sobre la cobertura y los impactos en términos de desigualdad del ingreso y reducción de la pobreza e indigencia, además de analizar las características principales del sistema y su potencial de mejora.

El sistema tiene una cobertura prácticamente universal en el sector asalariado, tanto formal como informal, y una muy elevada entre los cuentapropistas, especialmente desde la incorporación de los hijos de monotributistas en 2016. Se destaca, en ese sentido, las reformas establecidas en el año 2012 que tuvieron como objetivos el establecimiento del grupo familiar como criterio para fijar las prestaciones (obteniendo avances en términos de equidad horizontal) por un lado, y alcanzar una mayor complementariedad con el impuesto a las Ganancias al establecer un tope de ingresos para la percepción de la prestación igual al mínimo no imponible de dicho impuesto (aunque con ciertas limitaciones, provocadas principalmente por las diferentes definiciones de remuneración que se utiliza), de forma tal que todos los niños y adolescentes cuyos padres se desempeñen de forma asalariada reciban algún beneficio por hijo (ya sea explícito o implícito). El sistema de trabajadores formales es, en términos generales, bastante progresivo dado que otorga montos de prestaciones que son decrecientes según el ITF. Sin embargo, el esquema podría mejorarse para eliminar "saltos" en el margen de los rangos o que la prestación implícita deje de ser creciente respecto al nivel de ingresos.

En lo que respecta al impacto en la desigualdad del ingreso, tanto la AUH como el esquema contributivo y no contributivo para pasivos de las AAFF tienen impactos importantes (aunque el de la AUH es mayor), mientras que el beneficio implícito de ganancias no tiene prácticamente ningún efecto. Algo similar se observa cuando se analiza la contribución a la reducción de la pobreza y la indigencia, aunque en este caso el esquema de prestaciones dirigida al sector activo formal y a los pasivos tiene un escaso impacto,

27 Más allá de que estos últimos deben presentar el certificado de escolaridad para percibir la Ayuda Escolar Anual pero no se les quita la Asignación por Hijo si no lo presentan.

mientras que la AUH efectivamente sí genera efectos importantes, lo cual se explica fundamentalmente por la diferente incidencia que tiene la pobreza y la indigencia en estos sectores. La deducción por ganancias es irrelevante en este aspecto ya que prácticamente no existen hogares pobres que puedan utilizar dicho beneficio. En este sentido, debemos considerar que el objetivo principal que presenta la deducción por hijo del impuesto a las ganancias es el de introducir un mecanismo para considerar la diferente capacidad contributiva de un trabajador con hijos con respecto al que no lo tiene, por lo que es lógico que no tenga impactos en términos de desigualdad del ingreso, pobreza e indigencia.

Sin dudas un enorme logro fue implementar, desde 2015, la actualización automática, mediante la fórmula de movilidad previsional, tanto del valor de las prestaciones como de los rangos de ITF que antiguamente estaban libradas a criterios del poder ejecutivo de turno perdiendo muchas veces poder adquisitivo como consecuencia de la elevada inflación, además de no otorgar previsibilidad en los ingresos futuros.

La cobertura de niños es muy elevada y se han realizado esfuerzos en los últimos años para aumentarla y mejorarla corrigiendo problemas de documentación (DNIs, datos de los progenitores, pedido de libreta escolar o certificados de vacunas, etc.) pero que sin embargo, al comenzar a exigirse con mayor rigurosidad la presentación de la libreta en beneficiarios de la AUH la cantidad de bajas han aumentado considerablemente en los últimos meses[28]. Esto no es necesariamente malo en tanto y en cuanto los padres de dichos niños regularicen pronto su situación y vuelvan al sistema de cobro de AUH. Caso contrario, se los terminará excluyendo aún más de lo que ya estaban.

Pese a que el sistema ha alcanzado una importante cobertura y se ha ganado en integralidad, se plantea que existen oportunidades de mejora, tanto en términos de eficiencia como de equidad, para el sistema actual. Estas propuestas se dirigen fundamentalmente al sistema nacional de asignaciones familiares, y no a los diferentes esquemas provinciales existentes en un país con las características federales que presenta la Argentina.

En lo que respecta a la AUH, las alternativas que podrían considerarse sería incluir al sexto hijo en la cobertura por un lado, y por el otro eliminar incompatibilidades con programas activos relacionados con la oferta de trabajo, cuyos objetivos estén dirigidos principalmente a mejorar la empleabilidad y la inserción laboral, y no en constituirse como programas de soporte de ingreso.

Con relación al esquema de AAFF para activos y pasivos, se propone reducir los efectos del pase de tramos estableciendo alícuotas marginales para las prestaciones (o bien, aumentando la cantidad de tramos para suavizar los cambios), lo que permitiría obtener avances tanto en términos de equidad horizontal y vertical por una parte, y de eficiencia por otra parte. Finalmente, en lo que concierne al beneficio implícito de ganancias, reemplazar la deducción por hijo del impuesto a las ganancias, por un crédito fiscal equivalente al monto del último tramo del esquema de AAFF, actualmente en $469, también sería beneficioso en términos de equidad ya que dicha propuesta beneficiaría relativamente más a los trabajadores que tienen ingresos menores dentro de aquellos alcanzados por el impuesto a las ganancias.

28 Por ejemplo, entre enero y febrero de 2019 se redujeron más de 140.000 AUH como consecuencia del chequeo de presentación de libretas de años anteriores (principalmente 2015 y 2016).

Referencias bibliográficas

AGIS, Emmanuel; CAÑETE, Carlos y PANIGO, Demián (2010): "El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina". CENDA; PROFOPE; CEIL-PIETTE. http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/documentossubweb/area1/documentos/auh_en_argentina.pdf

AMICO, Fabián (2013): "Crecimiento, distribución y restricción interna en Argentina". Circus, Revista Argentina de Economía Nº 5. http://circusrevista.com.ar/wp-content/uploads/Amico-2013-Circus-31-80.pdf

ANSES (2013): "Seguridad social para más familias: ampliación de cobertura y aumento de las asignaciones familiares y asignación Universal por Hijo".

ANSES (2018): "Boletín mensual de la Asignación Universal por Hijo: diciembre 2018".

ANSES (2019): "Boletín mensual de la Asignación Universal por Hijo: febrero 2019".

BANCO MUNDIAL (2008): *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas.* Editores: Guillermo Cruces, Juan Martín Moreno, Dena Ringold y Rafael Rofman. http://siteresources.worldbank.org/ARGENTINAINSPANISHEXT/Resources/Losprogramassocialesenargentinahaciabicentenario.pdf

BARR, Nicholas (1993): *The Economics of the Welfare State.* Second Edition, Stanford University Press, Stanford, California.

BERTRANOU, Fabio y BONARI, Damián. (2005): *Protección Social en Argentina. Financiamiento, Cobertura y Desempeño. 1990-2003*. Organización Internacional del Trabajo. http://www.oit.org.ar/WDMS/bib/publ/libros/protec_soc_arg_fb_2006.pdf

BLUMKIN, Tomer; MARGALIOTH, Yoram y SADKA, Efraim (2012): "The Redistributive Role of Child Benefits: Revisiting the Quantity-Quality Trade-off". http://portal.idc.ac.il/en/schools/economics/about/Documents/Tomer%20blumkin,%20The%20Redistributive%20Role%20of%20Child%20Benefits.pdf

BLUMKIN, Tomer; MARGALIOTH, Yoram y SADKA, Efraim (2010): "Taxing Children: The Re-distributive Role of Child Benefits – Revisited". http://econ.tau.ac.il/papers/labor/child_benefits_22_february_2010.pdf

CALABRIA, Alejandro y CALERO, Analía (2011): "Políticas de inclusión social para los grupos etarios más vulnerables: Plan de Inclusión Previsional y Asignación Universal por Hijo para Protección Social". http://revistas.unc.edu.ar/index.php/acteconomica/article/viewFile/3909/3744

CALABRIA, Alejandro; CALERO, Analía; D'ELIA, Vanesa; GAIADA, Julio y ROTTENSCHWEILER, Sergio (2010): "Transferencias Condicionales de Ingreso en Argentina: La Asignación Universal por hijo para la protección social". http://www.aaep.org.ar/anales/works/works2010/calabria.pdf

CALABRIA, Alejandro; GAIADA, Julio y ROTTENSCHWEILER, Sergio (2013): "Hacia un esquema óptimo de asignaciones para niños y adolescentes: análisis del caso argentino.

https://aaep.org.ar/anales/works/works2013/calabria.pdf

CECCHINI, Simone; MARTINEZ, Rodrigo (2011): *Protección social inclusiva en América*

Latina Una mirada integral, un enfoque de derechos.

http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/7/42797/Libro-proteccion-social-ALC-CEPAL-2011.pdf

CELADE (2015): "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100". Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL.

CIFRA (2012), "Información sobre asignaciones familiares e impuesto a las ganancias: ¿cómo afectan a los trabajadores?". Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, Documento de Trabajo Nº 12.

http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20-%20DT%2012%20-%20Asignaciones%20fliares%20e%20imp%20gananc.pdf

FERNÁNDEZ, Ana Laura; GALLO, Marcos; GONZÁLEZ, Mariana y SACAVINI, Marcela (2010): "La Asignación Universal por Hijo: el régimen de asignaciones familiares frente a la fragmentación del mercado de trabajo".

http://cenda.org.ar/files/CENDA_DT12.pdf

FISZBEIN, Ariel y SCHADY, Norbert (2009): *Conditional Cash Transfers. Reducing present*

and future poverty. Banco Mundial.

https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2597/476030PUB0Cond101Official0Use0Only1.pdf?sequence=1

GARGANTA, Santiago y GASPARINI, Leonardo (2012): "El impacto de un programa social sobre la informalidad laboral. El caso de la AUH en Argentina.

https://aaep.org.ar/anales/works/works2012/Garganta.pdf

GARGANTA, Santiago, GASPARINI, Leonardo y MARCHIONNI, Mariana (2015): "Social Policy and Female Labor Force Participation: the case of AUH in Argentina".

https://aaep.org.ar/anales/works/works2015/Garganta_AAEP2015.pdf

GARGANTA, Santiago, ALAIMO, Verónica, CARBAJAL, Fedora y PESSINO, Carola (2018): "The cost and distributive impact of the informality incentives from non-contributory spending: the cases of AUH in Argentina and AFAM-PE in Uruguay".

https://aaep.org.ar/anales/works/works2018/garganta.pdf

GASPARINI, Leonardo y CRUCES, Guillermo (2010): "Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas". Documento de Trabajo Nº 102. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).

http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-79d3-b3da.pdf

MARTINELLI, César y PARKER, Susana (2003): "Should Transfers to Poor Families Be Conditional on School Attendance? A Household Bargaining Perspective", *International Economic Review*, Vol. 44, N° 2, pp. 523-544

http://www.jstor.org/discover/10.2307/3663477?uid=3737512&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21102550913541

MAZZOLA, Roxana (2010): "La agenda social por venir pos Asignación Universal por Hijo en la Argentina", Pre-Congreso Sudamericano sobre derechos de la niñez y adolescencia.

NORREGAARD, John (1995): "The Progressivity of Personal Income Tax Systems", en *Tax Policy Handbook*, editado por Shome, Parthasarathi, Fondo Monetario Internacional. Washington D.C.

OIT (2010): *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina. El caso de las asignaciones familiares*. Coordinador: Fabio Bertranou.

http://www.oit.org.ar/WDMS/bib/publ/libros/asignaciones.pdf

ROCCA, Emilia (2011): "Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares". *Revista Debate Público*. Reflexión de Trabajo Social. Año 1 Nº1.

http://www.trabajosocial.fsoc.uba.ar/web_revista/PDF/6_roca.pdf

SON, Hyun H. (2008): "Conditional Cash Transfer Programs: An Effective Tool for Poverty Alleviation?", ERD Policy Brief Series N° 51, Asian Development Bank.

http://www.adb.org/sites/default/files/pub/2008/PB051.pdf

SOSA ESCUDERO, Walter y ALAIMO, Verónica (2000): "La economía oculta en la Argentina: evidencia basada en encuestas de gasto" en *La Economía Oculta en la Argentina*. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).

VERMEHREN, Andrea (2003): "Programas de Transferencias Condicionadas en Efectivo: Una herramienta eficaz para llegar a los grupos más vulnerables", *En breve Nº 37*, Banco Mundial.

La capacidad de protección de la AUH a 10 años de su implementación

Alejandra Beccaria y María Ignacia Costa

1. Presentación

A diez años de la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), la ponencia pretende analizar esta política en términos de su capacidad de protección en un contexto de crisis y de cambio de signo político. Partimos de dos observaciones generales: (1) sobre el contexto, esto es al empeoramiento de los indicadores socioeconómicos y su impacto en las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes (NNyA) y (2) sobre las políticas y la insistencia por parte de los agentes de las mismas en una radical separación entre esquemas contributivos y no contributivos; entre derechos del trabajador asalariado formal y necesidades del pobre-merecedor. Cuestiones que se han visto reflejadas en cambios en el plano institucional (con la ampliación de beneficios, reestructuración del organismo a cargo de la política, etc.) y en el plano político-cultural (con desplazamientos en la forma de concebir los beneficios, cambios a nivel del rol del estado, etc.).

En este marco, el trabajo indaga en el alcance cuali y cuantitativo (en satisfacción de necesidades y cobertura de distintos grupos de población) y las garantías de la protección provista (estatus normativo, características institucionales, papel del Estado) haciendo hincapié en los cambios que tuvieron lugar a partir de diciembre 2015 tanto en el subsistema no contributivo de AUH como en el subsistema contributivo de Asignaciones Familiares (AAFF) pues de lo que se trata es de observar los alcances de la protección del conjunto de NNyA.

La secuencia expositiva se inicia con una breve contextualización política, económica y social, luego se reconstruyen las transformaciones institucionales del componente contributivo y no contributivo del sistema de Asignaciones Familiares, posteriormente se caracteriza la cobertura vertical y horizontal y, por último, se presentan un conjunto de reflexiones en torno al objetivo inicial del trabajo. El abordaje metodológico incluye el procesamiento de datos estadísticos y de registro y utilización de la normativa disponible.

2. Contexto

El cambio de gobierno en diciembre de 2015 implicó la apertura de un ciclo de centro-derecha encabezado por la coalición Cambiemos, cuya legitimidad se construyó a través de la crítica y la polarización con las políticas del ciclo anterior, centradas particularmente en denuncias de corrupción, una visión liberal republicana del funcionamiento de las instituciones del Estado y una crítica al populismo estatista con el que identificó al ciclo de gobiernos kirchneristas. Así, propuso "un (nuevo) proyecto con tonalidades refundacionales, sustentado en una visión de modernización gerencial de la política y del Estado y de desregulación económica controlada" (Vommaro y Gené, 2017: 233).

En el plano económico este nuevo proyecto reposicionó al mercado y a los actores privados en un lugar central al tiempo que se hizo eco de políticas macroeconómicas que postulan "austeridad". Si bien éstas últimas fueron criticadas con fuerza a principios del siglo, nuevamente hoy operan como base y trasfondo de lo que en conjunto es un profundo deterioro de las condiciones en las que viven las clases trabajadoras.

Dicho proceso de empeoramiento de las condiciones de vida puede advertirse en la evolución de los principales indicadores socioeconómicos. Así, por ejemplo, el índice de Gini muestra una tendencia creciente: pasó de 0.419 en 2014, 0.428 en 2016 y a 0.434 en 2018[1]. Dado que existen reservas respecto de los datos de inflación y, por ende, de pobreza e indigencia producidos por el INDEC en el período 2007-2015, no resulta posible la comparación de esos indicadores con la situación actual. Sin embargo, una lectura punta a punta de estos indicadores a lo largo de la gestión de Cambiemos, muestra también una tendencia levemente ascendente de la pobreza, que pasó de 21,5% de los hogares en 2016 al 23,4% en 2018, mientras que en el mismo período, la indigencia pasó de 4,5 a 4,8% de los hogares[2]. Por su parte, es en las tasas de desocupación abierta donde esta tendencia se agudiza, pasando de 6,9% en 2014, a 7,6% en 2016 y 9,1% en 2018[3].

Por otro lado, el ejecutivo ha impulsado un nuevo ciclo de reformas en el plano laboral y previsional, con diferentes alcances y grados de concreción ("la reforma de la contra-reforma"). En lo que respecta a la legislación laboral, se avanzó en la reducción de las contribuciones patronales, beneficio que se institucionalizó por medio de la Ley de Reforma Tributaria (N° 27.430), para la totalidad de los empleadores, sin establecer ninguna distinción de tamaño como se había hecho en 2014 por medio de la Ley N° 26.940 (Ley de "Promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral"). Asimismo, se presentaron proyectos referidos a la regularización del empleo no registrado y la registración laboral y las relaciones del trabajo (normas sobre el derecho individual) (Beccaria, 2018). En cuanto al sistema previsional, los grandes temas en juego refieren a la sustentabilidad del sistema, la estructura (creación de beneficios no contributivos y de un pilar voluntario), el aumento de la edad jubilatoria, la eliminación de regímenes especiales, los cambios en la forma de cálculo de los beneficios, entre otros.

En materia de políticas sociales, se trata de un proceso que sin eliminar las políticas que se desarrollaron durante el ciclo anterior[4], impulsa un proceso de reordenamiento de éstas en ministerios específicos (es el caso del Programa Conectar Igualdad que, hasta su reemplazo por Aprender Conectados, pasó de la órbita de ANSES a la del Ministerio de Educación y del Programa Procrear que hizo lo propio pasando al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda), rediseña aspectos claves de la institucionalidad de las políticas que –en muchos casos- cambia el sentido de las intervenciones (es el caso del Programa "Argentina Trabaja" y su reconversión en "Hacemos futuro"), recorta prestaciones (el caso de las pensiones no contributivas es el más publicitado[5]) y reduce el gasto destinado a los mismos desencadenando un "potencial" vaciamiento (como es el caso del Programa Progresar[6]).

1 Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares. Datos correspondientes al cuarto trimestre.

2 Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares. Datos correspondientes al segundo semestre.

3 Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares. Datos correspondientes al cuarto trimestre.

4 De ahí se deriva la interpretación (con la cual disentimos) que autores como Juan Carlos Torre hacen del cambio de orientación que supuso la asunción de "Cambiemos" en el gobierno: "Me resulta difícil llamarla de centroderecha cuando mantiene y potencia las políticas sociales del gobierno anterior. Se pueden decir muchas cosas del Gobierno, pero si uno va al Ministerio de Desarrollo Social no va a encontrar ahí que cerraron las oficinas. Comparto la idea de "centro popular" que plantea Pablo Gerchunoff, porque nos estamos viendo forzados a ajustar la puntería". https://www.lanacion.com.ar/2087238-juan-carlos-torre-cuando-escucho-a-randazzo-o-a-massa-veo-que-macri-gano-la-batalla-cultural

5 Véase un análisis del conflicto en torno a la suspensión de prestaciones en 2016, en: Mallardi, M. y Fernández, E. (2019): "La protección social en la Argentina: algunos elementos para caracterizar las Pensiones No Contributivas Asistenciales". Documentos de Trabajo CIEPP, Nº 100, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Diciembre.

6 Un estudio del Centro de Economía Política Argentina (CEPA, 2017) muestra la caída de casos alcanzados por el programa Progresar: de 904.950 casos en diciembre de 2015, la cantidad se reduce a 723.085 a junio de 2016, es decir, 181.865 casos menos. Una evolución similar muestra la inversión social destinada al programa: en diciembre de 2015 el monto ascendía a $659.035.913, mientras que en junio de 2016 se reduce a $526.591.506.

Como se verá en el apartado siguiente, la AUH no solo continuó formando parte del elenco de intervenciones sociales sino que además se constituyó en *la política* de transferencia de ingresos a los sectores vulnerables en un contexto en el que la promesa –por demás controvertida- de campaña del gobierno de turno fue alcanzar "Pobreza cero".

3. Sobre las reformas del sistema de AAFF y de la AUH

La reforma del Sistema de AAFF con la extensión de la cobertura a monotributistas de categorías más bajas fue una de las primeras medidas adoptadas por el nuevo gobierno en materia de políticas sociales. La inclusión de los hijos de monotributistas ya había sido demandada en oportunidad de la creación de la AUH por gran parte del –entonces- arco opositor y de referentes del mundo académico. El Decreto 593/16 dispuso que los adherentes al Régimen Simplificado de Pequeños Contribuyentes se incorporarán al subsistema contributivo, pero que tuvieran acceso a las prestaciones del subsistema no contributivo de AUH, a saber: a) Asignación por Hijo, b) Asignación por Hijo con Discapacidad, c) Asignación Prenatal y d) Asignación por Ayuda Escolar Anual (por Hijo y por Hijo con Discapacidad). La inclusión de este segmento de trabajadores implicó un salto en el alcance del sub-sistema contributivo que pasó de 2.888.206 de destinatarios en diciembre de 2015 a 4.002.857 en mayo de 2016 (Fuente: ANSES).

En diciembre de 2017, el Congreso nacional, pese a la presión social y a la oposición que concitaba la medida, dispuso el cambio en el cálculo de la movilidad jubilatoria que también afectó a otras prestaciones, como es el caso de las asignaciones familiares, la AUH y las pensiones no contributivas, que se rigen por el mismo sistema. Según el artículo 32 de la Ley 27.426/17, "La movilidad se basará en un setenta por ciento (70%) en las variaciones del Nivel General del Índice de Precios al Consumidor Nacional elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y en un treinta por ciento (30%) por el coeficiente que surja de la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE), conforme la fórmula que se aprueba en el Anexo de la presente ley, y se aplicará trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año calendario". Los especialistas advertían que la nueva fórmula arrojaría aumentos en los haberes de 2018 entre 4 y 5 puntos porcentuales por debajo de lo proyectado con la fórmula anterior[7].

En julio de 2017, ANSES dispuso incorporar el otorgamiento de créditos a titulares de las prestaciones liquidadas o puestas al pago del organismo como posibilidad de inversión del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (Decreto 516/2017). Así, extendió el programa de créditos personales para jubilados y pensionados (ARGENTA) a destinatarios de la Pensión Universal para Adultos Mayores, de pensiones no contributivas, de la Asignación Universal por Hijo y de la Asignación Familiar por Hijo. Este año, el organismo relanzó la línea crediticia ampliando los montos y las facilidades de pago con el objetivo de impulsar el consumo y minimizar el efecto de la inflación[8]. En el cuadro que

7 Véase: Stang, Silvia: "Las claves de la nueva ley de movilidad jubilatoria: cómo será el impacto y a quiénes alcanzará", La Nación, 24.12.2017.

8 "En solo diez días, la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), otorgó **706.350 créditos a jubilados, pensionados y beneficiarios de planes sociales**. (…). De ese total, 43.137 créditos fueron entregados a jubilados; otros 6469 a personas que perciben pensiones no contributivas y 162.333 a trabajadores en relación de dependencia que cobran asignaciones familiares. Sin embargo, **la mayoría de los créditos (494.411) fueron otorgados a los beneficiarios de la Asignación Universal**

sigue resumimos las características de los dos sistemas de financiación dirigidos a los destinatarios de las prestaciones objeto de este estudio.

	AAFF	AUH
Destinatarios	Personas que cobren Asignación Familiar por Hijo con excepción de los trabajadores monotributistas.	Personas que cobren Asignación Universal por Hijo.
Requisitos	• Ser mayor de 18 años. • Tener menos de 75 años al momento de finalizar el crédito. • Contar con un ingreso de grupo familiar (IGF) de $ 3.621,04 y no mayor a $ 46.191. • El hijo por el que se solicita el crédito debe tener menos de 18 años al momento de finalizar el mismo. • Los hijos con discapacidad por los que se solicita el crédito deben tener vigente el Certificado Único por Discapacidad (CUD).	• Ser mayor de 18 años. • Tener menos de 75 años al momento de finalizar el crédito. • Haber presentado la Libreta en los dos años anteriores. • El hijo por el que se solicita el crédito debe tener menos de 18 años al momento de finalizar el mismo. • Los hijos con discapacidad por los que se solicita el crédito deben tener vigente el Certificado Único por Discapacidad (CUD).
Monto	• Desde $1.000 hasta $12.000 en 24 o 36 cuotas por cada Asignación que cobre (máximo 5 hijos). • La cuota no puede exceder el 30% del valor mensual de la Asignación. • El crédito se deposita en la cuenta bancaria donde se cobra la prestación habitualmente dentro de los 5 días hábiles. • Si la persona ya tiene un crédito y estás pagando las cuotas, puede solicitar un monto complementario hasta alcanzar el tope máximo actual.	• Desde $1.000 hasta $12.000 en 24 o 36 cuotas por cada Asignación que cobre. • La cuota no puede exceder el 30% del valor mensual de la Asignación. • El crédito se deposita en la cuenta bancaria donde se cobra la prestación habitualmente dentro de los 5 días hábiles. • Si la persona ya tiene un crédito y está pagando las cuotas, puede solicitar un monto complementario hasta alcanzar el tope máximo actual.

Fuente: ANSES - https://www.anses.gob.ar/creditos-anses, consulta 07.06.2019

Como se desprende de la información vertida en el cuadro, si bien los sistemas de financiación son similares, en el caso de los destinatarios de asignaciones familiares sopesa la restricción de los ingresos familiares mientras que en los destinatarios de la AUH es el hecho de haber cumplido con la presentación de la Libreta de la Seguridad Social. Por otra parte, se traslada a los primeros el tope de 5 hijos que rige para el acceso a la AUH a los efectos de solicitar el préstamo. Y, finalmente, cabe notar la exclusión del beneficio de los hijos de trabajadores monotributistas, retornando de este modo a una situación de desconocimiento de este segmento de la clase trabajadora, que parecía haberse superado con su incorporación al sistema de Asignaciones Familiares, aunque con beneficios diferenciados.

por Hijo (AUH)", resaltado del original. En: "La ANSeS otorgó más de 700 mil nuevos créditos a jubilados y beneficiarios de planes**", Clarín, 26.04.2019.**

En materia de ingresos, a los aumentos previstos en los montos por la ley de movilidad vigente, el poder ejecutivo adicionó en cuatro oportunidades un subsidio extraordinario. La primera vez fue en diciembre de 2015 "con motivo de la proximidad de la celebración de las tradicionales Fiestas de Fin de Año", el PEN dispuso mediante el Decreto 253, el otorgamiento de un monto de $400 a los beneficiarios de la AUH y AUE, a los titulares de prestaciones previsionales del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) que percibían hasta un haber mínimo, a los beneficiarios de las pensiones no contributivas por vejez, invalidez, madres de 7 hijos o más y pensiones graciables y a titulares de Pensiones Honorificas de Veteranos de la Guerra del Atlántico Sur. En abril de 2016 reiteró esta medida para el conjunto de la población antes mencionada, mediante el Decreto 591, otorgando un subsidio extraordinario por única vez, por un monto de $ 500. En diciembre de ese mismo año, dispuso por Decreto 1264 el otorgamiento de un monto de mil pesos ($ 1.000) a los titulares de la AUH y de la AUE, al que se le adicionara la suma de pesos doscientos cincuenta ($ 250) por cada hijo a partir del segundo y hasta el quinto. Y finalmente, en septiembre de 2018, repitió la medida a través del Decreto 812, con el objetivo manifiesto "de acompañar y cuidar a los sectores más vulnerables y más necesitados de la sociedad", otorgando esta vez, un monto de mil doscientos pesos ($1.200) por cada hijo y hasta el quinto.

En la apertura de sesiones legislativas de este año, el presidente de la nación anunció que se incrementaría en un 46% el monto de la AUH y AUE, que el mismo sería liquidado a partir del mes de marzo de 2019, conteniendo la movilidad prevista en la Resolución ANSES Nº 75, de febrero de 2019, y las que resulten acumuladas durante el ejercicio del año 2019. El decreto que dio forma a dicha decisión (Decreto 186/2019), fundamentó la misma en las disposiciones de la Ley Nº 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y de la Convención sobre los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Asimismo hizo hincapié en los propósitos estatales de protección de los ciudadanos y en la intención del Estado Nacional de reducir los niveles de pobreza. Vale recordar que durante la campaña electoral de 2015, el actual presidente de la nación, prometió "Pobreza cero en Argentina", un índice por el cual el presidente pidió y aceptó que se juzgara el éxito de su gestión.

Desde el 1° de marzo y hasta el 30 de septiembre de 2019 tiene vigencia el programa de Medicamentos de Primer Nivel para beneficiarios de la AUH, AUE, Programa Hacemos futuro, Proyectos Productivos Comunitarios, Programa de Ingreso Social con Trabajo y Plan Mas Vida PBA. Se trata de un programa que posibilita el acceso a medicamentos incluidos en el vademécum con descuentos de hasta el 40%, 50% y 70% del precio de venta al público en todas las farmacias adheridas[9]. Aquí debe señalarse que no se trata de una iniciativa estatal sino de un grupo de laboratorios argentinos. En nuestra perspectiva, la legitimidad de tal iniciativa se inscribe en una combinación de principios que guían la acción estatal en este nuevo ciclo: la centralidad del papel otorgado a los actores privados y la lógica de onegización y filantropización de la cuestión social.

9 "Estos descuentos no pueden ser sumados a otros que se reciban por obras sociales y/o entidades de medicinas prepagas. (…) Las farmacias podrán percibir una suma fija de $20 que formará parte del importe, impactando como un menor descuento en el importe a pagar. Para acceder al Plan A del programa, el paciente debe presentar DNI, receta oficial del Programa vigente y constancia de beneficiario de Asignación Universal por Hijo. En cada receta, la cantidad máxima de medicamentos es de hasta 2 medicamentos y hasta 2 envases por renglón, salvo para el caso de antibióticos inyectables en que se prevén hasta 5 ampollas individuales por receta". (https://medicamentosdeprimernivel.com.ar/home, consulta 08.06.2019).

Por último, merecen una atención especial los cambios operados en la institucionalidad en la que se inscriben la AUH y la AUE. El Decreto 339/2018 dispuso que ANSES fuera autoridad de aplicación del modelo de gestión unificada - ventanilla única social, "que permita la simplificación de todo trámite presencial de carácter social que deba efectuar el ciudadano ante la Administración Pública". En la primera etapa, ANSES sumó la administración de programas que hasta ese momento estaban bajo la órbita de Desarrollo Social, como los planes Hacemos Futuro (ex Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Desde el Barrio), las pensiones para madres de más de siete hijos y por vejez y los certificados de domicilio en barrios populares. Para llevar adelante este proceso, ANSES acordó con Desarrollo Social el traspaso de 140 trabajadores a su cartera[10]. También incorporó programas que estaban a cargo de los ministerios de Transporte y Energía como es el caso de la tarifa social. Y en una segunda etapa, habilitó la posibilidad de tramitar el DNI y pasaporte en las unidades de atención (UDAI) de la ANSES.

Finalmente, a los efectos de concretar las metas políticas diagramadas en materia de reducción presupuestaria, el gobierno nacional llevó adelante una reorganización de ministerios que plasmó en el Decreto 801/2018 y, entre otras medidas, dispuso el traspaso al Ministerio de Salud y Desarrollo Social de competencias relativas a la seguridad social que históricamente estaban a cargo del Ministerio de Salud y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

4. La capacidad de protección del sistema de AAFF y la AUH

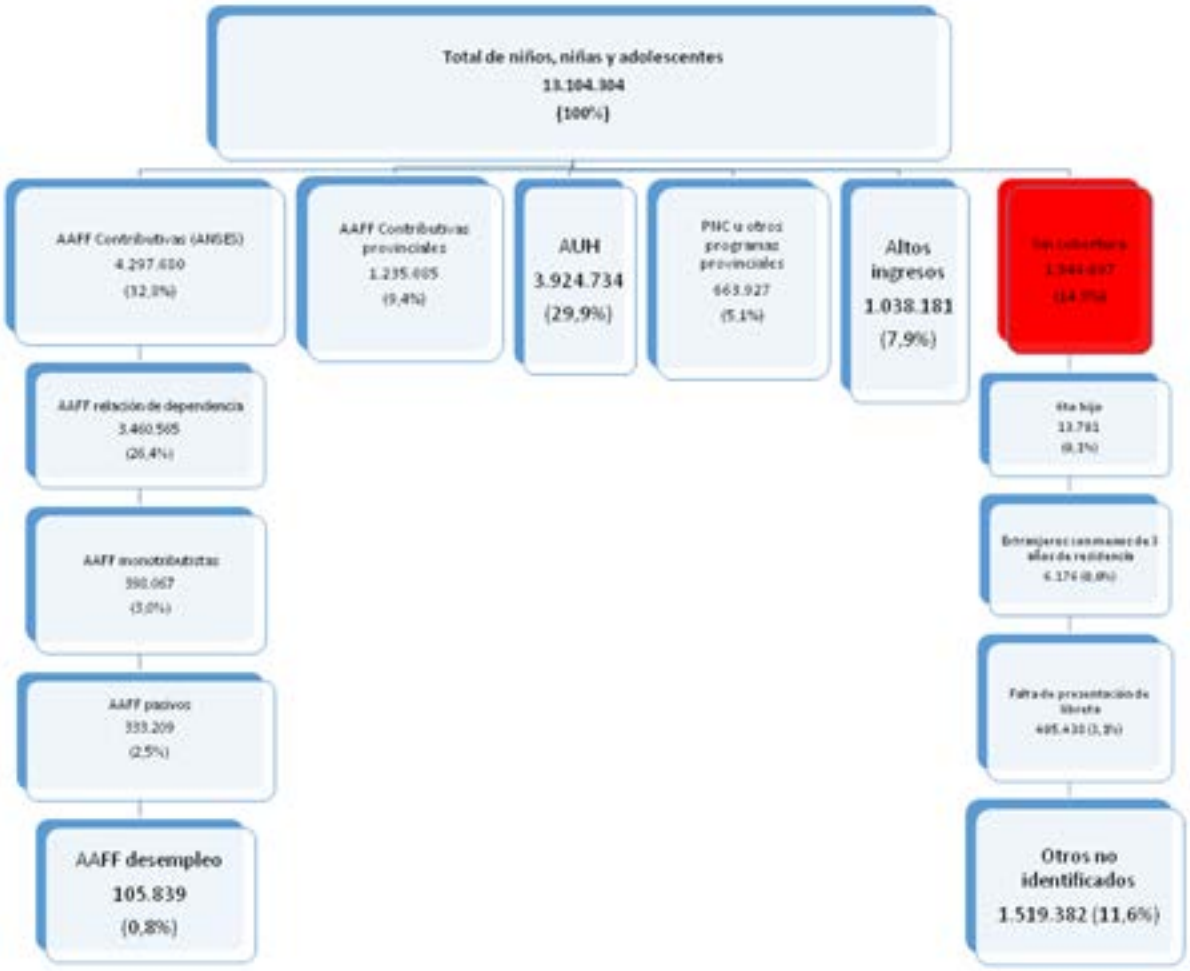
4.1 Cobertura horizontal

La cobertura de ingresos orientada a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, presenta un heterogéneo esquema que, dependiendo de la relación que los adultos mantienen con el mercado de trabajo –formalidad de la relación laboral e ingresos-, ofrece diversos beneficios. En términos generales, al analizar la cobertura horizontal de este segmento poblacional, podemos reconocer tres grandes pilares: las asignaciones familiares de tipo contributivas –tanto aquellas que corresponden al sistema nacional como a los diversos sistemas provinciales-, las asignaciones que son no contributivas –es decir, la AUH, las Pensiones No Contributivas y programas provinciales de transferencias de ingresos- y la deducción por hijo realizada sobre el impuesto a las ganancias –en este caso, corresponde a una transferencia indirecta ya que los trabajadores de mayores ingresos *descuentan* parte de lo que deben abonar de impuesto por cada hijo-.

Tal como se puede observar en el siguiente gráfico, en 2019, un 85,2% de los niños, niñas y adolescentes que residen en Argentina se encuentra cubierto por alguno de los mecanismos de transferencia de ingresos vigente. En este sentido, cabe destacar que estos elevados niveles de cobertura globales se explican en gran parte por el desempeño de la AUH (30%), las asignaciones familiares de los trabajadores en relación de dependencia abonadas por ANSES (26%) y las asignaciones familiares correspondientes a los gobiernos provinciales (9,4%). Asimismo, también se destaca el peso de la cobertura de la deducción del impuesto a las ganancias (7,9%).

10 Véase: Valli, Patricia: "Planes y tarifas sociales pasarán a tramitarse en la Anses", Diario Perfil, 20.04.2018.

Gráfico 1: Cobertura horizontal de niños, niñas y adolescentes (2019)



Fuente: elaboración propia en base a datos provenientes del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) 2015 y Boletín Mensual AUH Mayo 2019.

Si bien, como se mencionaba previamente, la cobertura horizontal presenta niveles significativamente elevados, cabe resaltar que aún persiste una proporción no menor de niños, niñas y adolescentes que no se encuentra cubierto por ninguno de los mecanismos vigentes (14,8%, que, en términos poblacionales refiere a casi dos millones de menores de 18 años de edad).

¿En qué situaciones se encuentran estos niños, niñas y adolescentes sin cobertura de ingresos? Entre ellos, se puede identificar la situación de quienes se encuentran excluidos por la normativa vigente (por ejemplo, el caso de los niños, niñas o adolescentes cuyos padres son extranjeros que tienen menos de tres años de residencia en el país, el sexto hijo, aquellos trabajadores en relación de dependencia que perciben ingresos inferiores o superiores a los topes establecidos[11], los monotributistas de las categorías más altas -I, J y K-, los monotributistas que presentan alguna cuota impaga, etc.) y, en mayor medida, se destaca la situación de quienes habiendo sido beneficiarios de la AUH no pueden mantenerla como consecuencia de no cumplir con uno de sus requisitos, la presentación de la libreta.

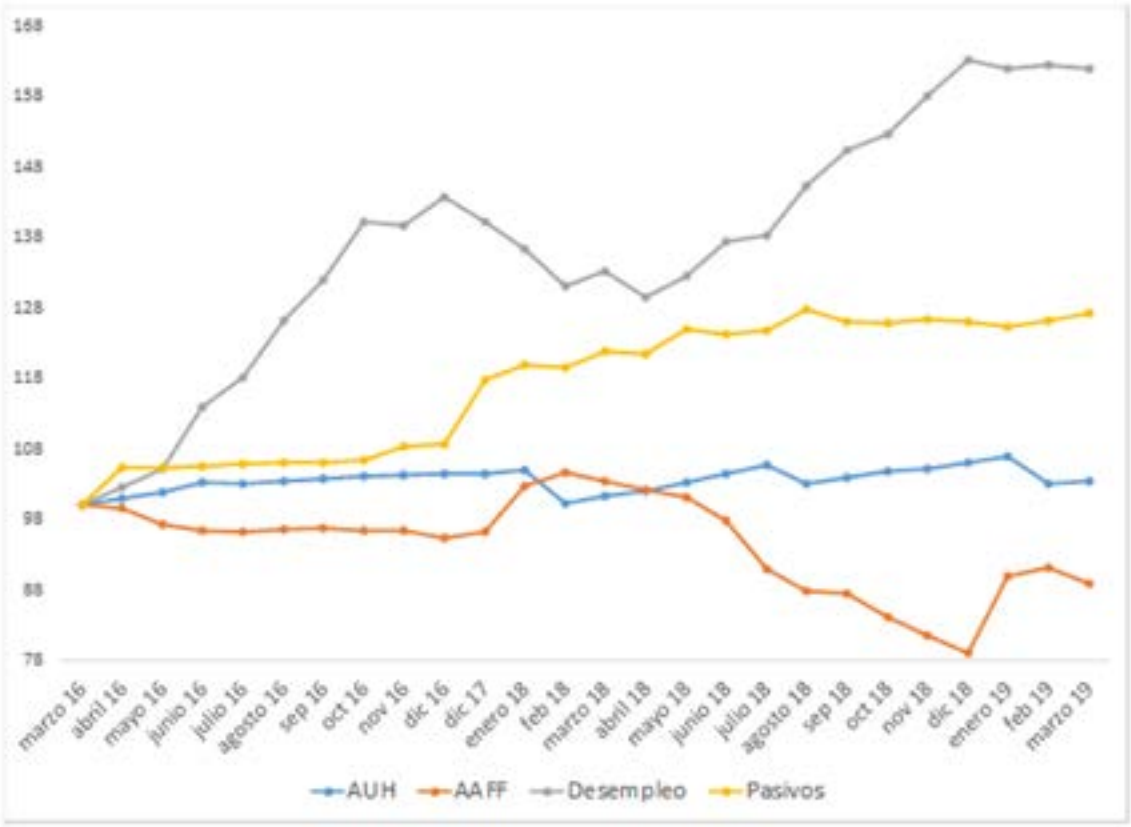
Una mirada en el mediano plazo respecto de los niveles de la protección de ingresos de los niños,

11 En 2019, los topes establecidos son $4.009,94 y $107.658.

niñas y adolescentes, evidencia que, si bien no han habido grandes modificaciones, se puede observar una tendencia levemente descendente. De hecho, en 2016, se registraba una cobertura horizontal equivalente a un 87,4%[12]; es decir, un poco más de dos puntos porcentuales que la registrada en 2019.

Las razones que explican esta tendencia decreciente deben ser buscadas en el comportamiento que evidenciaron los diversos beneficios que componen el sistema de protección orientado a los niños, niñas y adolescentes. En este sentido, en el gráfico N°2 se presenta, para el período 2016 – 2019, la evolución de alguno de ellos.

Gráfico N° 2
Evolución de los beneficios orientados a niños, niñas y adolescentes
2016 – 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos provenientes del Boletín Mensual AUH - Mayo 2019.

Un primer punto a destacar se relaciona con el comportamiento de la AUH: luego de evidenciar un inicial período de estabilidad, en el año 2018 comienza a crecer. De hecho, si consideramos las variaciones entre puntas del período - marzo de 2016 y marzo de 2019-, los beneficiarios de esta política se vieron incrementados en un 3,3%, pasando de 3.798.494 a 3.924.734.

Un segundo punto, por su parte, muestra otra situación. Concretamente, nos referimos al caso de las asignaciones familiares correspondientes a los trabajadores en relación de dependencia, donde puede notarse que la tendencia fue otra: durante el período analizado, se registró una caída del 11,2%, pasando de 3.895.499 a 3.460.565. Cabe señalar que la tendencia descendente comienza a registrarse, con mayor intensidad, a partir del mes de marzo de 2018, para iniciar una recuperación en enero de 2019.

12 Esta información proviene de Cetrángolo y Curcio (coords.), 2017.

Este comportamiento puede entenderse, por un lado, a la luz de las características que tienen estas asignaciones familiares de tipo contributivas (es decir, cuyos topes mínimos y máximos son establecidos una vez al año, favoreciendo que, a medida que pasan los meses y también aumentan los salarios, muchos hogares quedan excluidos), sumado a modificaciones que fueron implementadas a mediados del año 2018 (bajo el argumento de *mejorar el sistema de seguridad social, dotándolo de mayor equidad*, se bajaron un 13% los topes superiores de las asignaciones familiares significando que un mismo titular no puede recibir asignaciones familiares y a la vez aplicar la deducción por hijo del impuesto a las ganancias). Desde ANSES, se argumentó que era necesario adecuar los valores de los topes con el fin de evitar que una misma contingencia sea cubierta dos veces (es decir, a través de las asignaciones familiares y a través del impuesto a las ganancias).

Por último, y si bien el alcance es mucho menor, también es destacable la evolución ascendente que presentaron tanto los beneficiarios de las asignaciones familiares correspondientes a los pasivos como a los trabajadores monotributistas. Si bien en ambos casos se registraron incrementos significativos, en el caso de los monotributistas, el crecimiento fue muy superior.

Del análisis referido a la cobertura horizontal y a la evolución de la misma, se desprende que desde 2016 y con el cambio de gobierno, la AUH no solo continuó vigente, representando la política de transferencia de ingresos que más protección brinda a niños, niñas y adolescentes, sino que también se ha visto fortalecida. Parte de este fortalecimiento se explica por medio de diferentes mecanismos institucionales que desde ANSES se pusieron en marcha, como por ejemplo, los operativos territoriales que buscan captar potenciales beneficiarios que por diversos motivos no pueden acceder a la política.

Asimismo, si se comparan los niveles de cobertura horizontal de los niños, niñas y adolescentes vigentes en 2015 (73%)[13], se puede notar que en 2016 se registró un salto significativo. La explicación de esta extensión de la cobertura se explica por las modificaciones institucionales a las que hacíamos referencia más arriba: la incorporación de los hijos de los monotributistas al sistema de asignaciones familiares, la elevación de los topes para percibir asignaciones familiares contributivas y la continua extensión de la AUH que se registra desde 2016.

4. Cobertura Vertical: los alcances de la protección de niños, niñas y adolescentes

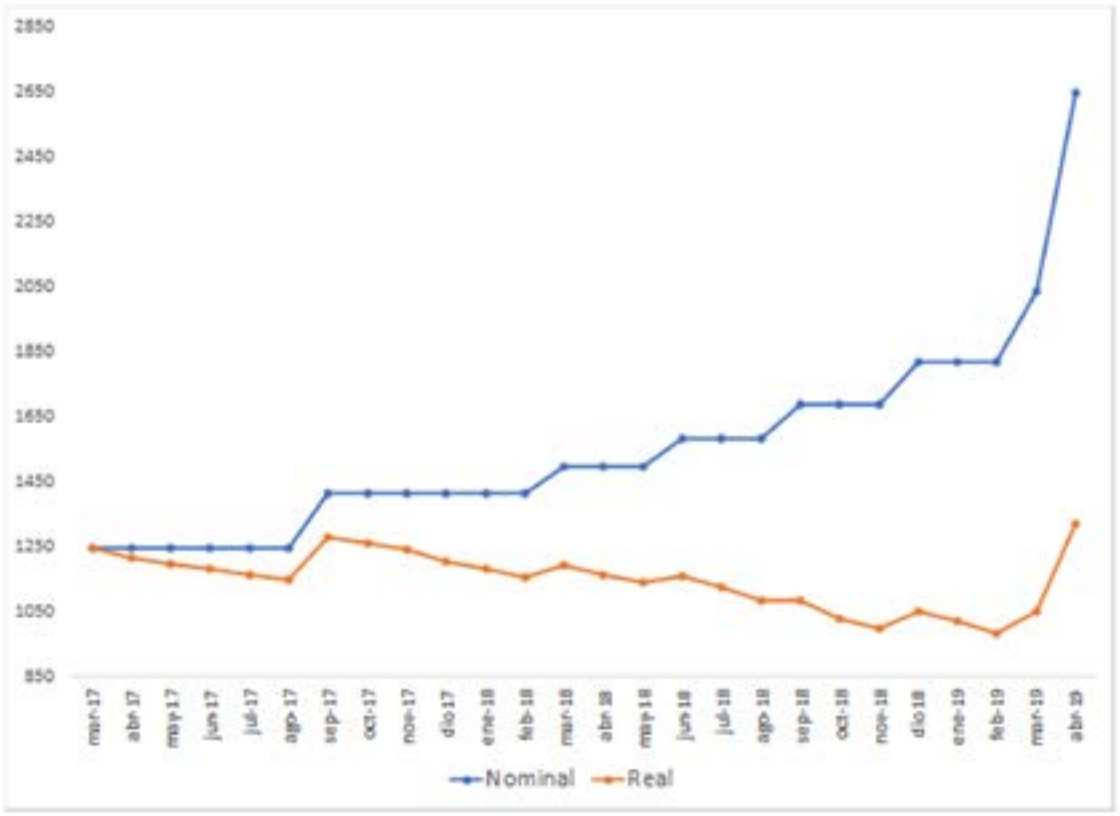
Una vez analizada la cobertura horizontal que presenta el sistema de protección orientado a niños, niñas y adolescentes, nos preguntamos por el alcance de dicha cobertura. Es decir, *cuánto* cubren los beneficios otorgados por los diversos componentes del sistema. Para ello, específicamente, nos centramos en el caso de la AUH, indagando por la evolución que presentan sus montos, tanto en términos nominales como en términos reales, en el período 2017 - 2019.

En el mes de marzo de 2017, de acuerdo a lo establecido por la Ley de Movilidad vigente en ese momento, el beneficio correspondiente a la AUH ascendió un 12,7%, alcanzando $1.243. Luego, en

13 Este dato proviene de estimaciones realizadas a partir de la ENAPROSS, por lo que no es estrictamente comparable con la cobertura estimada para 2016 y 2019 en donde se utilizan datos de registros administrativos (Beccaria, 2018).

septiembre de ese mismo año, se registró un nuevo incremento nominal elevando la asignación a $1.412 (+13,6%). El siguiente aumento que se registra en marzo de 2018, fue el primero correspondiente a la nueva movilidad que estableció una nueva fórmula y una movilidad trimestral.

Gráfico N° 3
Evolución de los montos nominales y reales de la Asignación Universal por Hijo
2017 – 2019
Marzo 2017 = 100



Fuente: elaboración propia en base a datos provenientes ANSES y de INDEC.

Como se puede observar en el gráfico 3, entre los años 2017 y 2019, los montos nominales de la AUH se vieron incrementados en un 11,3% (pasando de $1.243 a $2.644). Sin embargo, ese aumento nominal no se vio reflejado en términos reales; por el contrario, a lo largo de estos dos años, casi de manera sistemática, la asignación fue perdiendo poder de compra. En otras palabras, puede afirmarse que los aumentos establecidos por la movilidad -ya sean aquellos referidos a la fórmula original o a aquella que se desprende de la reforma de finales de 2017- fueron más bajos a los aumentos de la inflación.

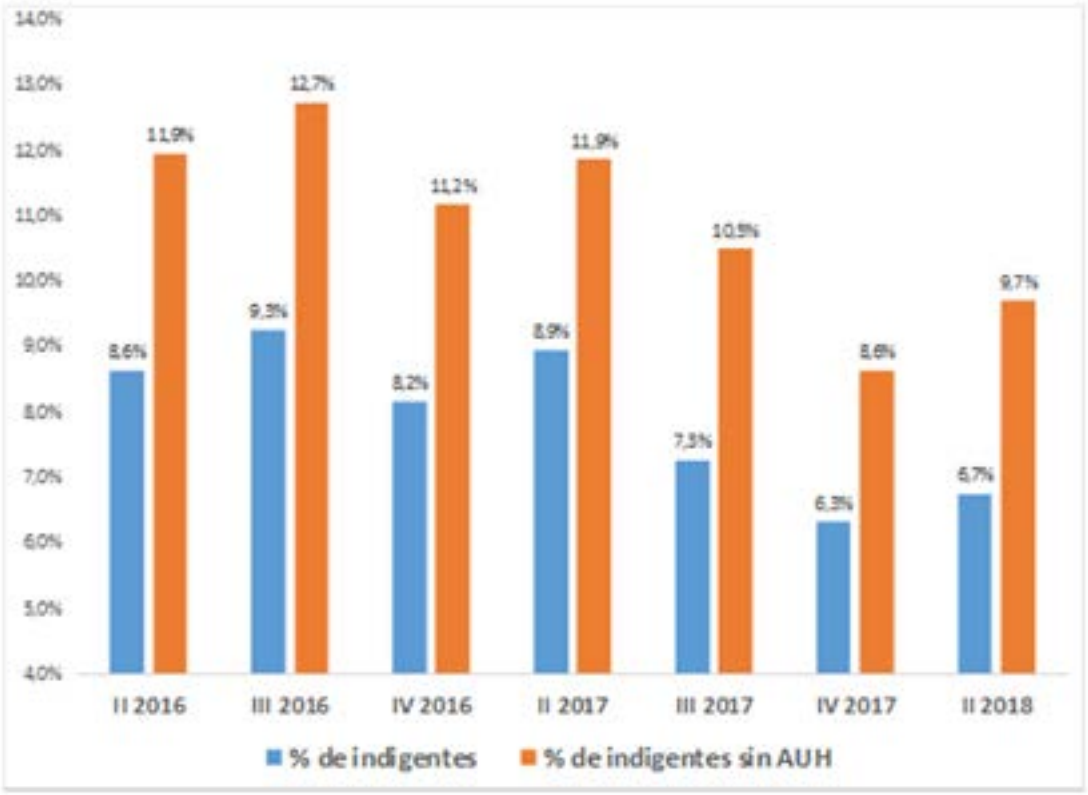
En este marco, se destaca el significativo repunte en términos reales que el beneficio de la AUH expresa en el mes de abril de 2019, cuando se estableció un aumento del 46% exclusivamente para la AUH (es decir, este aumento no correspondió a las AAFF contributivas). Como se puede visualizar en el gráfico 3, en esta oportunidad, el beneficio sí logra recuperar poder adquisitivo, pasando a representar un monto real de un 6% más que el valor de 2017.

Otro modo de analizar la capacidad de protección de los beneficios de la AUH, es indagando por el impacto que los mismos tienen en las condiciones de vida de los hogares. Para ello, a continuación, se

presenta un ejercicio que, mediante una simulación, estima el impacto que los ingresos provenientes de la AUH tienen sobre el bienestar de los hogares. Es decir, ¿cuál sería la incidencia de tasa de pobreza y de la tasa de indigencia si los hogares no recibieran la AUH?

Una primera mirada general, que puede observarse comparativamente en los gráficos 4 y 5, es que los ingresos de la AUH presentan una potencialidad mucho más fuerte para sacar a los hogares de la indigencia que de la pobreza. Puntualmente, y de manera relativamente homogénea a lo largo de la serie analizada (2016 – 2018), los ingresos de la AUH reducen, en promedio, aproximadamente 3,5 puntos porcentuales la incidencia de la indigencia. Si consideramos el último dato disponible, la tasa de indigencia en hogares con niños, niñas y adolescentes corresponde a 6,7%. Pero, al estimar la misma situación de esos hogares, descontándoles el ingreso proveniente de la AUH, se observa que dicha tasa ascendería a 9,7%.

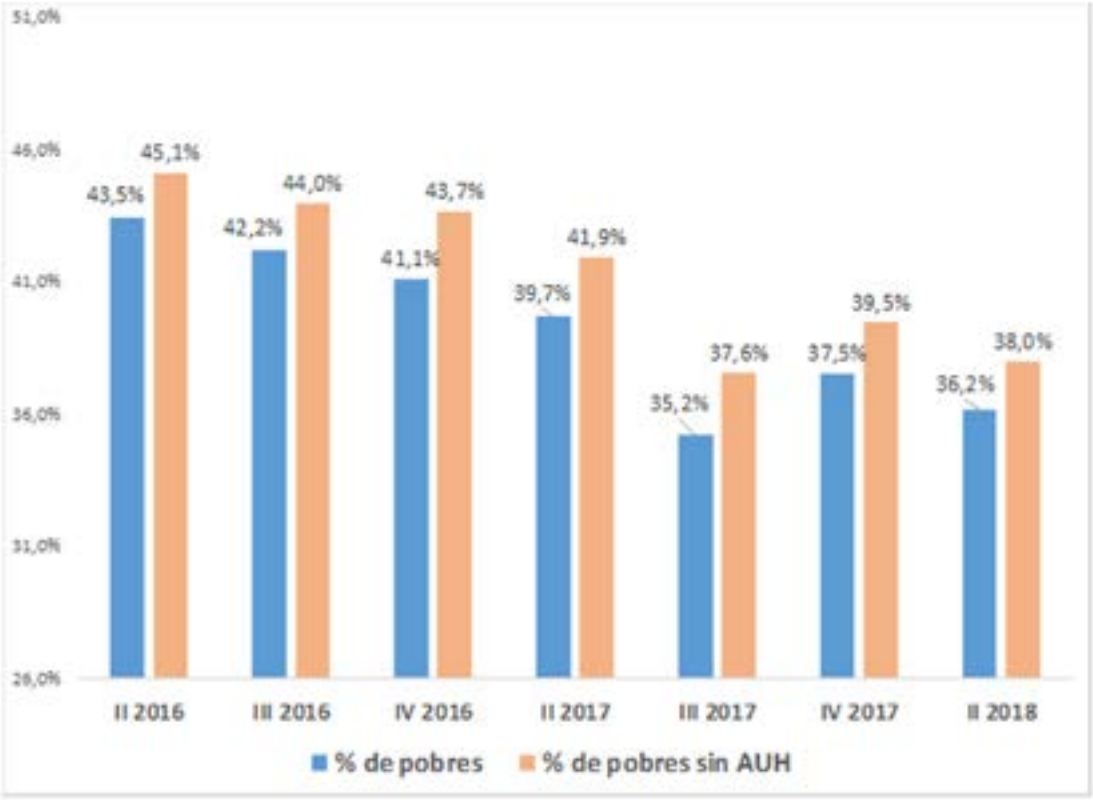
Gráfico N° 4
Evolución de tasa de indigencia en hogares con niños, niñas y adolescentes (con y sin ingresos de la AUH)



Fuente: elaboración propia en base a datos provenientes EPH – INDEC.

Como ya se mencionó, el impacto de los ingresos de la AUH sobre la reducción de la pobreza es más moderado. En este sentido, se puede visualizar que la incidencia de la pobreza se ve reducida en aproximadamente 2 puntos porcentuales cuando se estima el valor de la tasa excluyendo los ingresos de la AUH.

Gráfico N° 5
Evolución de tasa de pobreza en hogares con niños, niñas y adolescentes (con y sin ingresos de la AUH)



Fuente: elaboración propia en base a datos provenientes EPH – INDEC.

Al comparar esta misma situación con la registrada en el período previo a 2016, se puede notar que la situación es similar, aunque con una intensidad mayor. Como se muestra en Costa y Hintze (2014), la AUH presenta un mayor peso en la reducción de la indigencia, sobretodo en el momento de su creación (2009-2010), cuando logra reducirla en 12 puntos porcentuales.

5. Reflexiones finales: sobre la capacidad de protección y la segmentación del sistema de AAFF

A lo largo del trabajo hemos dado cuenta de las transformaciones del sistema de AAFF, en general y de la AUH, en particular así como de las variaciones en la capacidad de protección entre el ciclo que se inauguró con la asunción de Cambiemos al gobierno y los gobiernos "kirchneristas" que lo precedieron. En lo que respecta a la cobertura horizontal podemos concluir que mientras el subsistema no contributivo (AUH) se mantuvo relativamente estable, evidenciando una leve tendencia creciente; el sistema en su conjunto sufrió, primero, una ampliación de la cobertura con motivo de la incorporación de los monotributistas de categorías más bajas y, luego, vaivenes a raíz del desfasaje entre el proceso inflacionario y los períodos de actualización de montos y topes de ingresos. En cuanto a la cobertura vertical, la tendencia del monto que perciben los beneficiarios de la AUH (que es idéntico al que reciben los destinatarios de ingresos más bajos del subsistema contributivo) fue a desacoplarse con la inflación hasta marzo de este año cuando

el presidente de la nación anunció el adelanto del aumento del 46%, exclusivamente para el caso de los destinatarios de la AUH.

Las transformaciones en el sistema de AAFF merecen dos observaciones, una, derivada de la discusión universalismo – cobertura "total" y, la otra, de la tensión político cultural entre principios contributivos y no contributivos:

1. La discusión en torno al carácter universal de la AUH se remonta a sus orígenes en 2009. La misma estuvo centrada en los sectores de la población no comprendidos entre los destinatarios de la medida, lo que redujo la contienda a un problema de insuficiencia de cobertura. Ahora bien, vale recordar que el desarrollo de esquemas no contributivos que clausuraran las brechas de cobertura de distintos componentes de los sistemas de seguridad social en crisis, fue un recurso extendido en la región en el período de recuperación económica que caracterizó la primera larga década del siglo XXI. También lo fue el retorno a la retórica universalista como contracara de la focalización noventista, giro que concitó consenso político, técnico y académico. En este marco, la incorporación del subsistema de la AUH al sistema de AAFF en Argentina implicó la extensión de la cobertura, pero lejos de configurar un esquema que alcanzara "a todos y por igual" (Danani, 2017), produjo aquello que F. Filgueira advierte al analizar los esfuerzos realizados por los Estados en el aseguramiento de sectores vulnerables de la población, esto es: "un intento por generar programas focalizados que atacan las fisuras de los regímenes contributivos, para poder alcanzar cobertura universal y segmentada" (2013: 40). En efecto, el sistema de AAFF se compuso de la sumatoria de distintos subsistemas con características particulares. Vale resaltar entonces que la actual gestión de gobierno continuó extendiendo el alcance cuantitativo de la cobertura horizontal con la incorporación de los monotributistas al sistema contributivo (la más alta se registra en 2016 con 87,4% de población cubierta), pero al mismo tiempo siguió alimentado aquella desigualdad al restringir y diferenciar los beneficios a los que este segmento de la población puede acceder.

2. Desde un comienzo y como parte del "cambio cultural" que el gobierno pretendió instalar, se valoró positivamente el esfuerzo que realizan los trabajadores aportantes a los esquemas contributivos, "lo cual los hace legítimos merecedores de los beneficios de la seguridad social". Esto se vio plasmado en iniciativas tales como la -ya mencionada- incorporación de los monotributistas al subsistema *contributivo* del régimen de AAFF (y no al *no contributivo* como se venía reclamando hasta ese entonces) y muy especialmente en el sistema previsional (con la creación de la PUAM, con los incrementos diferenciados para jubilados que accedieron por la vía ordinaria y por moratoria, entre otros). Contrariamente a este discurso instalado[14], que premia la *trayectoria laboral formal*, en lo que respecta a la AUH, el gobierno continuó reforzándola con distintas medidas que buscaron mejorar los ingresos de los destinatarios (bonos, adelantos de aumentos, etc.). En nuestra perspectiva, la centralidad que el gobierno le adjudicó a esta política junto con el reconocimiento de la vulnerabilidad de los destinatarios, la reenvió a un plano más

14 Esta contradicción es alimentada también por el Decreto702/2018 que dispuso una reducción de los montos diferenciales que se cobraban en las distintas zonas del país bajo el argumento de "El objetivo es seguir aumentando la cobertura de las asignaciones y queremos **que sea pareja para todos**. El extra no tenía un criterio de lugares con mayores niveles de pobreza, era algo antiguo para poblar regiones y no se podía sostener", dijo Emilio Basavilbaso –titular de la ANSeS- a Clarín. En: Bravo, Martín: "Cambio en el régimen. El Gobierno baja el techo y elimina los beneficios por zonas en las asignaciones familiares", Clarin, 27.07.2018. Esta decisión fuer revertida con motivo de la presión de los representantes de las zonas afectadas en oportunidad de la discusión del presupuesto 2019 en el Congreso.

asistencial corriéndola de su impronta original relacionada con los derechos de la seguridad social.

En síntesis, aun cuando el sistema se ha visto ampliado y fortalecido ante la crítica coyuntura por distintas medidas de orden paliativo, persisten problemas derivados de la segmentación del mismo, esto es problemas entre sectores de trabajadores incluidos y excluidos del mercado de trabajo formal.

Bibliografía

BECCARIA, Luis (2018): "Un análisis de la reforma laboral y de la reducción de las contribuciones patronales", CECE, mayo.

BECCARIA, Alejandra (2018): "La dimensión nacional de la protección de adultos mayores y niños, niñas y adolescentes". En: Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones (iii): la seguridad social a nivel territorial: el sistema nacional y provinciales seleccionados – Argentina, 2003-2015*. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento. En prensa.

CEPA (2017): "'Mejorar el gasto': análisis de la evolución del Progresar, Conectar Igualdad y pensiones no contributivas de ANSES en 2016". Disponible en: https://www.centrocepa.com.ar/informes/197-mejorar-el-gasto-analisis-de-la-evolucion-del-progresar-conectar-igualdad-y-pensiones-no-contributivas-de-anses-en-2016.html

CETRÁNGOLO, Oscar y CURCIO, Javier (coords.) (2017): "Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo 2017". Buenos Aires, UNICEF – UBA.

COSTA, M. Ignacia y HINTZE, Susana (2014): "Capacidad protectoria de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación". En: Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.

DANANI, Claudia (2017): "Políticas Sociales Universales: una buena idea sin sujeto". En: *Revista Sociedad*, N° 37. Buenos Aires, FCS/UBA.

FILGUEIRA, Fernando (2013): "Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina". En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 22. Montevideo, Instituto de Ciencia Política.

ROFMAN, Rafael; GRUSHKA, Carlos y CHEBEZ, Víctor (2001). "El sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina". Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 de noviembre.

VOMMARO, Gabriel y GENÉ, Mariana (2017): "Argentina: el año de Cambiemos". En: *Revista de Ciencia Política*, Vol. 37, N° 2, págs. 231-253.

Infantilización de la pobreza: ¿Cómo pueden las transferencias del Estado a las familias con niños cambiar el escenario actual?

Gala Díaz Langou, Florencia Caro Sachetti y Matilde Karczmarczyk

Resumen

La pobreza en la Argentina se concentra en las familias con niños y son estas las que se encuentran en situaciones más vulnerables. Los niños y adolescentes tienen derecho a un nivel de vida digno. Además, lo que ocurre en términos cognitivos, físicos y emocionales durante ese período tiene enormes implicancias en cómo transitan el resto de su vida. Revertir el escenario actual y garantizar este derecho exige que todas las familias con niños cuenten con ingresos suficientes para vivir dignamente. Este documento presenta una propuesta de modificación del esquema de transferencias de ingreso actual. Se presentan y costean dos escenarios de reforma del sistema que permitirían reducir la pobreza infantil en hasta un 25% y 50%, y que representan escenarios intermedios para alcanzar su universalidad, revertir los sesgos regresivos y garantizar que todas las familias con niños cuenten con un ingreso que les permita salir de la pobreza, independientemente de la situación laboral de los adultos.

La relevancia de garantizar el bienestar en la niñez y adolescencia

Los niños y adolescentes tienen **derecho a un nivel de vida digno** y que sus familias cuenten, para ello, con dinero suficiente para garantizarlo.

Este derecho se encuentra reconocido en nuestra Constitución[1] y en el marco normativo nacional[2] que, en conjunto, establecieron un nuevo paradigma de protección integral que reconoce a los niños y adolescentes como sujetos plenos de derecho. También promovieron una nueva institucionalidad, que involucra a un conjunto de organismos, entidades, actores y servicios -de los tres niveles de gobierno- en relación con la infancia y la adolescencia. Desde este enfoque se responsabiliza a los adultos de asegurar el acceso efectivo de los niños y adolescentes a sus derechos. En particular, el Estado constituye el garante último del cumplimiento de los derechos del niño y debe velar por que todas las medidas tomadas en instituciones públicas o privadas tengan en cuenta el interés superior del niño[3].

A través de la Convención de los Derechos del Niño, el Estado se compromete a asignar "el máximo de los recursos que se dispongan" (Art. 4) para velar por los derechos de la niñez y adolescencia. En paralelo, la ley 26.061 obliga al Estado Argentino a garantizar partidas presupuestarias no decrecientes y la intangibilidad de los fondos destinados a la infancia, adolescencia y familia establecidos en el presupuesto nacional (Art. 72).

La infancia y la adolescencia son **períodos cruciales para el desarrollo de una persona**. En la etapa prenatal y los primeros años de vida se forma el 40% de las habilidades mentales de las personas adultas (Araujo y López-Boo, 2010) y en la infancia media se consolidan las neuronas responsables de la cognición, el lenguaje y las habilidades sensoriales (Knudsen, 2004). La estimulación temprana contribuye a generar más conexiones neuronales y un mayor desarrollo de las funciones cognitivas de los niños (Heckman,

1 En el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y en el artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño.
2 En la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (número 26.061) y en la Ley del Sistema de Protección Integral de los Discapacitados (número 22.431).
3 Reconocido en el artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño.

2006). Los niños necesitan de un entorno estimulante, experiencias e interacciones que apoyen y promuevan sus capacidades y habilidades individuales y sociales (Rappley y Kallman, 2009), lo que implica cuidado, atención, estimulación y nutrición de calidad, así como ambientes libres de estrés y toxinas ambientales. Los estudios realizados (tanto en países de ingreso alto como de ingreso medio y bajo) muestran que los niños que crecen en un ambiente empobrecido tienen mayores posibilidades de obtener resultados negativos durante la adolescencia y la edad adulta: desarrollo cognitivo y desempeño académico más bajos, comportamiento antisocial, menores salarios, problemas de salud mental y enfermedades crónicas como diabetes e hipertensión (Baker-Henningham y López-Boo, 2013; Grantham-McGregor, 2009; Barker, 1999).

Estudios desde las ciencias económicas evidencian que las **inversiones en capital humano tienen mayores tasas de retorno cuanto menor es la edad de la persona**. Las políticas de desarrollo infantil temprano de calidad tienen una tasa de retorno a la inversión de hasta US$ 17 por cada US$ 1 invertido, según estimaciones del economista James Heckman (UNICEF, 2010; Alegre, 2013).

Por último, existe un **argumento demográfico** acerca de la importancia de la inversión en infancia y adolescencia. Argentina se encuentra en una etapa de "bono demográfico"[4], que finalizará alrededor de 2040 (Gragnolati et al, 2014), cuando se dé inicio a la próxima **fase de envejecimiento, con grandes desafíos**. El contexto en el cual se afrontará esta etapa, que implicará una carga fiscal significativamente mayor a la actual (especialmente en jubilaciones y pensiones), dependerá de si y cómo se logra aprovechar el actual bono demográfico de tal manera de incrementar la potencial productividad de las cohortes futuras (Díaz Langou y Caro Sachetti, 2017). Para lograrlo, es **imprescindible aprovechar esta ventana de oportunidad demográfica para invertir en los más jóvenes** (Filgueira y Aulicino, 2015) y erradicar la pobreza infantil. Esto contribuirá, en primer lugar, al cumplimiento de los derechos de los niños, y también a que, en el futuro cercano, Argentina cuente con una población activa capaz de sostener la ingente proporción de población inactiva.

La cuestión de la infancia se encuentra atravesada por las **discusiones de género.** Los recursos con los que cuentan las familias para garantizar su bienestar determinan la amplitud de opciones de las que disponen para satisfacer sus demandas de cuidado en la infancia.

La manera en que una sociedad organiza las tareas de cuidado tiene implicancias significativas tanto para el ejercicio pleno de los derechos de los niños y adolescentes (muchas veces encargados del cuidado de los más pequeños), **como para el logro de la equidad de género** (Esquivel, Faur y Jelin, 2012). Garantizar una vida digna a las familias con niños implica también ampliar el menú de posibilidades para satisfacer las necesidades del cuidado infantil y, eventualmente, reducir la sobrecarga actual que experimentan las mujeres. Esto también podría contribuir a revertir la discriminación por género en el mercado laboral y generar ingresos adicionales en los hogares de mayor vulnerabilidad, en los cuales las tasas de actividad femenina son más bajas (Gasparini y Marchionni, 2015).

4 El bono demográfico (o ventana de oportunidad demográfica) es un periodo en el que hay un mayor ratio de personas en edad de trabajar por persona dependiente. Una mayor fuerza laboral resulta en una mayor base imponible, lo cual incrementa la capacidad económica y de generación de recursos de los países. El fin de esta ventana de oportunidad se traducirá en una mayor proporción de adultos mayores en la población, lo cual reducirá sensiblemente la recaudación impositiva e incrementará los gastos asociados al sistema previsional.

¿Cuál es la situación actual de las familias con niños y adolescentes en Argentina?

En la Argentina, las familias con niños y adolescentes son las que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. Este fenómeno se conoce como **infantilización de la pobreza** y se caracteriza por niveles de pobreza más elevados en la infancia que en la población general. En el segundo semestre de 2018, el 47,3% de los niños y adolescentes menores de 18 años en aglomerados urbanos vivían en situación de pobreza, porcentaje que casi duplica el 26,2% referido a la población de 18 años o más.

Esta situación de los niños y adolescentes también se verifica al observar otras formas posibles de medir bienestar, más allá del ingreso. Según los datos del último Censo Nacional, en 2010 un 19,6% de las personas de hasta 17 años vivían en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), frente al 9,3% de la población de 18 años o más. Un estudio realizado por UNICEF (2016) muestra que la niñez y la adolescencia también se encuentran fuertemente afectadas por la pobreza multidimensional[5]. En 2015 el 31,7% de los niños entre 0 y 17 años se encontraba en situación de pobreza multidimensional, con 26% en una situación de pobreza moderada y 5,7% de pobreza extrema.

La concentración de la pobreza en los hogares con niños y adolescentes resulta preocupante, dado que denota una clara vulneración de sus derechos. **La infantilización de la pobreza se está profundizando y no se trata de un fenómeno coyuntural.** Si bien en los últimos quince años la situación social promedio de la Argentina mejoró, este incremento fue mayor para los hogares sin niños que para los hogares con niños y adolescentes. Más aun, la brecha entre los niños y adultos en situación de pobreza se incrementó: la proporción de niños menores de 17 viviendo bajo la línea de pobreza respecto de los mayores de 18 años aumentó de 1,42 a 1,8 entre 2003 y 2018.

La profundización de la infantilización de la pobreza acentúa el vínculo entre la vulnerabilidad y la tenencia de hijos**. Los hogares con presencia de niños y adolescentes menores de 18 años exhiben tasas de pobreza 16 puntos mayores que aquellos que no los tienen.** La pobreza alcanza al 45% de los hogares monoparentales cuya jefa es una mujer, comparado al 29% de aquellos con jefe de hogar varón. En los hogares con dos adultos, el 34% de aquellos cuya jefa es mujer vive en situación de pobreza, en comparación al 27% de aquellos con jefe de hogar varón. Las circunstancias del hogar también varían según la cantidad de niños, su edad (cuantos más y menores sean los niños, peores las condiciones) y la edad de las mujeres al momento de ser madres (cuanto más jóvenes, peores niveles de ingreso per cápita del hogar) (Lupica, 2013).

Sin embargo, la relación de causalidad entre la tenencia de hijos (cuántos y a qué edad) y el nivel socioeconómico no es clara, ya que no parece haber una dirección única de causa efecto (Repetto et al, 2016). Por un lado, en la Argentina **tener hijos disminuye el nivel socioeconómico de la familia**, dado que los niños consumen ingresos, no deberían generarlos y en nuestro país son las familias quienes cubren la mayor parte de ese déficit. Una alternativa en la que el Estado realiza un mayor esfuerzo de inversión en la infancia y socializa la cobertura de este déficit es posible, y es el modelo que han seguido otros países (Filgueira y Aulicino, 2015).

5 Los resultados aquí presentados utilizan la metodología Bristol (UNICEF y CEPAL, 2010), que incluye 6 dimensiones, siguiendo la Convención sobre los Derechos del Niño: nutrición, agua potable, saneamiento, vivienda, educación e información.

Por el otro lado, Argentina comparte con otros países de la región una baja convergencia de las tasas de fecundidad de mujeres de diferentes niveles de ingreso, con niveles más elevados entre aquellas pertenecientes a sectores de menores recursos (Filgueira, Martínez y Rossel, 2016). Esta divergencia se funda en el acceso diferencial a información y prestaciones de salud que habilitan el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. (Lupica, 2014). En la adolescencia, por ejemplo, donde los índices de no intencionalidad del embarazo alcanzan sus mayores niveles (SIP Gestión, 2015), 9 de cada 10 madres de 15 a 19 años pertenecían a los tres deciles de menores ingresos al primer trimestre de 2017 (CIPPEC en base a EPH, 2017).

La **realidad socioeconómica y los patrones reproductivos suelen estar vinculados y generan una relación circular entre demografía y desigualdad**. Las consecuencias tienden a prolongarse en el tiempo y los fenómenos se refuerzan entre sí, reproduciendo la pobreza de manera intergeneracional. La desigualdad se agudiza e impacta regresivamente sobre el nivel de vida de los sectores vulnerables (Lupica, 2013).

En suma, revertir la infantilización de la pobreza y su profundización supone abordar causas estructurales arraigadas en patrones culturales y factores político-institucionales y socioeconómicos. Un innegable pilar en esta estrategia debe ser garantizar que todas las familias con niños cuenten con ingresos suficientes.

¿Qué transferencias hace el Estado?[6]

Actualmente existen tres vías por las cuales el Estado transfiere ingresos a las familias con niños y adolescentes, según la categoría ocupacional de sus padres (Bertranou y Maurizio, 2012): subsistema contributivo, subsistema no contributivo y deducción del impuesto a las ganancias (**Tabla 1**). A través de estos tres pilares se cubre al 90% de las familias argentinas que tienen niños.

6 También existen sistemas provinciales y municipales, dirigidos a empleados públicos que presentan grandes heterogeneidades y pueden entregar distintas prestaciones, montos o topes de ingreso para cobrar las prestaciones (Rottenschweiler y Calabria, 2016). Estos niños no se incluyen en el análisis por no contar con datos de cobertura de cada régimen provincial y municipal, a pesar de estimarse que la cobertura de este tipo de transferencias en su conjunto alcanza a un 13% del total de niños y adolescentes.

Tabla 1. Los tres componentes del sistema de Transferencias a niños, niñas y adolescentes. 2018

	Asignación Universal por Hijo	Asignaciones Familiares	Deducción por hijo del impuesto a las ganancias
Titulares de derecho	Niños cuyos padres no son trabajadores formales	Niños cuyos padres son trabajadores formales	Trabajadores formales de ingresos más altos
Cantidad estimada de titulares de derecho	3.872.043	5.216.143	659.611
Monto / rango de la transferencia (mensual)	$1.683[a]	$350 a $1.683	$195 a $1.835[a]
Costo en % del PIB (2017)[b]	0,6%	0,7%	0,1%
Año de creación	2009	1957	1932
Institución a cargo	ANSES	ANSES	AFIP
Mecanismo de transferencia	Transferencia a una cuenta bancaria	Transferencia a una cuenta bancaria o pago en efectivo en un banco, correo u otra entidad	Deducción impositiva
Ingresos percibidos[c]	Hasta $10.000	Relación de dependencia: De $2.816 hasta $41.959 (individual) / De $2.816 hasta $83.917 (familiar) Monotributistas: Hasta $87.738 (individual)	Desde $38.886 en adelante
Corresponsabilidades	Cumplimiento de controles sanitarios y plan de vacunación obligatorios para niños menores de 5 años. Certificado de alumno regular en una escuela pública para mayores de 5.	No hay	No hay
Incumplimiento de las corresponsabilidades	No se cobra el 20% del monto	No aplica	No aplica
Imputación de cada niño	Cada niño se le imputa a un único adulto (preferencia a la madre)	Cada niño se le imputa a un único adulto (preferencia el de mayores ingresos)	Un adulto imputa el 100% de la carga deducible por hijo o dos adultos deducen 50% cada uno
Límite de niños por familia	Cinco	No hay	No hay

Fuente: CIPPEC en base a normativa vigente. Notas: [a] Los montos refieren al valor general de la prestación. Existen zonas geográficas consideradas "desfavorables" que otorgan transferencias mayores para la AUH y la deducción del impuesto a las ganancias. [b] El costo a 2017 incluye todas las prestaciones de AUH y AFH (incluyendo Ayuda Escolar Anual, Asignación por Matromonio, Asignación por Embarazo, etc); en el caso de ganancias contemplaba la posibilidad de que ambos progenitores realizaran la deducción del impuesto a las ganancias por un mismo hijo. [c] En el caso de la AFH para hijos de trabajadores en relación de dependencia, los topes de ingreso aplican a partir de septiembre 2018.

1. Subsistema contributivo (Asignaciones Familiares):

Las Asignaciones Familiares por Hijo (AFH) contributivas están dirigidas a los niños que tengan al menos un padre trabajador registrado en las siguientes categorías: en relación de dependencia o en forma independiente en el Régimen Simplificado (monotributistas), titular de la prestación de la Ley de Riesgos del Trabajo o del Seguro de Desempleo, jubilado o pensionado del Sistema Previsional Argentino (SIPA) o de las pensiones por invalidez y excombatientes de Malvinas. Con el fin de incrementar la progresividad del esquema, en 1996 se estableció un tope a los salarios que recibirían asignaciones y se implementaron escalas de montos. Desde junio y hasta agosto de 2018, para percibir la asignación los ingresos sumados de ambos padres debían encontrarse entre $200 y $94.786, y ninguno debía tener un ingreso individual superior a $47.393.

Las transferencias contempladas dentro de este subsistema incluyen a las Asignaciones por Hijo/Hijo con Discapacidad y la Ayuda Escolar Anual (también hay por Maternidad y Nacimiento/Adopción, pero estas no aplican para monotributistas). El pago se le otorga solo a uno de los padres, dando prioridad a aquel que recibe mayores ingresos. En el caso de las asignaciones por hijo e hijo con discapacidad, la transferencia es mensual y los montos son decrecientes a medida que aumenta el ingreso.

Este componente es administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para trabajadores del sector privado y por cada gobierno (Nacional, Provincial o Municipal) para los del sector público.

2. Subsistema no contributivo (AUH y ayuda escolar):

La Asignación Universal por Hijo se creó en 2009 con el Decreto 1602/09 para extender la cobertura del régimen de transferencias a los niños cuyos padres no trabajan en el sector formal de la economía. Durante el siglo XX la cobertura de la protección social estaba acotada a los trabajadores formales (Barrientos, 2009; Filgueira, 2005) y por ende, la AUH significó un cambio al comenzar a otorgar la prestación a sectores no contribuyentes y previamente excluidos de estas políticas.

Los niños que pueden recibir la prestación son aquellos cuyos padres no perciben una AFH contributiva y se encuentran desocupados (sin percibir la prestación por desempleo), inactivos (y no están cubiertos por la seguridad social), son trabajadores informales (con un ingreso menor al salario mínimo, vital y móvil), monotributistas sociales, trabajadores temporales o del servicio doméstico. Este subsistema también incluye a los titulares del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y del régimen de pensiones no contributivas por invalidez, aunque el porcentaje de cubiertos es mucho menor.

Desde su incepción, la AUH fue incompatible para los titulares de otros programas sociales. Si bien el Decreto 593/2016 modificó ese escenario al establecer la compatibilidad de la AUH con ciertos programas del Ministerio de Desarrollo Social o del Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social (MTEySS), persiste la incompatibilidad en la práctica dado que el decreto no fue reglamentado por ANSES. [7]

7 Los programas del Ministerio de Desarrollo que deberían ser compatibles según el Decreto son: Argentina Trabaja, Manos a la Obra y Ellas Hacen, mientras que del MTEySS son compatibles los que se detallan en el siguiente link: www.anses.gob.ar/archivos/archivoPrestacion/PROGRAMAS%20Y%20PROYECTOS%20COMPATIBLES%20AUH.pdf

El subsistema se compone por la Asignación Universal por Hijo y la Ayuda Escolar Anual. La AUH es una transferencia mensual que equivale al 80% del monto total de la asignación, mientras que el restante 20% se abona a fin de año en un único pago previa constatación del cumplimiento de corresponsabilidades en salud y educación. La Ayuda Escolar Anual funciona en forma análoga a la del subsistema contributivo.

El pago de estas transferencias se otorga a uno de los padres (la madre tiene prioridad), tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada niño o adolescente menor de 18 años que se encuentre a su cargo o sin tope de edad cuando se trate de un hijo con discapacidad, y con un límite de cinco niños o adolescentes por familia. Al igual que las Asignaciones Familiares contributivas, estas transferencias son administradas por ANSES.

3. Deducción del Impuesto a las Ganancias:

Los niños y adolescentes menores de 18 años cuyos padres se encuentran inscriptos como autónomos o trabajan en relación de dependencia y pagan impuesto a las ganancias por tener un ingreso superior a cierto monto pueden recibir una transferencia tácita del Estado **mediante una deducción impositiva**. Siempre que sus familias no tengan un ingreso anual bruto que supere un cierto umbral[8], sus padres pueden deducir por ellos una parte del pago de este impuesto en concepto de "cargas de familia". La deducción puede realizarla uno de los padres en su totalidad, o ambos padres pueden deducir 50% del monto correspondiente por su hijo.

Este tipo de cobertura es administrada por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP): a diferencia del régimen de Asignaciones Familiares (contributivo y no contributivo), cuyo objetivo es actuar como mecanismo de protección social para los niños y adolescentes, la deducción del impuesto a las ganancias es un componente del sistema impositivo que incrementa el ingreso disponible de las familias con niños.

Esta transferencia es menos reconocida en el debate público porque se trata de un apoyo monetario indirecto: si bien no se transfiere dinero a los padres, la deducción permite pagar un menor impuesto, lo que conlleva a una disminución en la recaudación impositiva del Estado y así otorga un subsidio a estas familias en forma de reducción de la carga tributaria.

Heterogeneidades de los tres subsistemas

La estructura de tres vías de transferencias de ingresos para niños y adolescentes existe en muchos países, tanto en América Latina como en la OCDE (Bertranou y Maurizio, 2012). Sin embargo, en Argentina presenta actualmente diversas heterogeneidades, tanto en términos de las reglas de acceso como de permanencia.

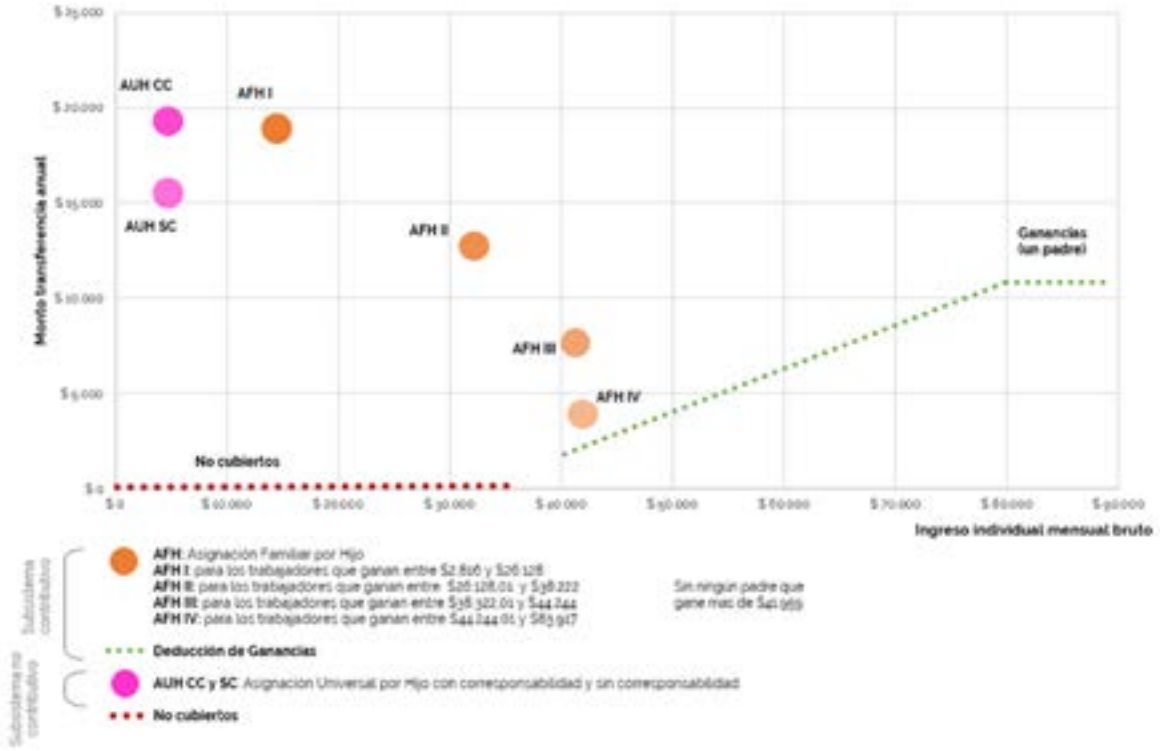
El monto que transfiere el Estado a cada niño depende de la situación laboral de sus padres. La **Tabla 1** presenta los valores asociados a las distintas asignaciones monetarias, según los distintos grupos y periodicidad del pago.

Dentro del subsistema contributivo, el valor de las Asignaciones Familiares es progresivo. En este sentido, a menores niveles de ingreso, el monto es mayor, tanto en términos absolutos como relativos. Sin

8 Cabe destacar que el trabajo adolescente está permitido sólo a partir de los 16 años.

embargo, en el caso de la deducción del impuesto a las ganancias ocurre lo contrario: a medida que el ingreso aumenta, el monto del impuesto que se deja de pagar por hijo es mayor en términos absolutos. En algunos tramos de ingreso, esto incluso podría ilustrar un sesgo regresivo del esquema, al representar un porcentaje creciente del ingreso.

Gráfico 1. Asignaciones monetarias a niños y adolescentes: valor de las prestaciones, por grupo. Estimación del valor de las prestaciones anual 2018.



Fuente: CIPPEC sobre ANSES (2018), AFIP (2018), INDEC (2018) y REM (2018). Notas: * Montos de ingreso válidos de septiembre a diciembre de 2018.En el extremo, cada padre del niño podría llegar a "ahorrarse" por el simple hecho de tener un hijo menor de 18 años hasta $11.011 anuales (en comparación a un individuo idéntico pero sin hijos).[9] **En las siete categorías altas del impuesto, esta transferencia en términos absolutos llega a ser hasta un 180% mayor que la que reciben los niños cuyos padres se encuentran en el rango más bajo de AFH.**

Dentro del subsistema contributivo existen también problemas de inequidad horizontal: si bien los montos transferidos en las AFH son progresivos, **un trabajador puede "perder" dinero al mejorar levemente su ingreso**. A modo de ejemplo, una familia cuyo ingreso aumenta de $23.000 a $23.300 con dos hijos a cargo cambia de categoría para la percepción de asignaciones familiares y deja de percibir $976, de manera que el aumento lo perjudica. El monto de las transferencias es neto, mientras que el ingreso es bruto, por lo cual la diferencia sería aún mayor.

En el caso de los niños que reciben AUH, el monto percibido mensualmente es menor que el que se percibe por AFH, ya que su derecho está condicionado: para efectivizar el 20% de la prestación, se deben cumplir corresponsabilidades en salud y educación[10]. Estas consisten en constatación de chequeos de

9 El monto posible para deducir por cada hijo menor de 18 años en 2018 es de $31.461. Este valor determina la menor base imponible sujeta al impuesto de quienes tienen un hijo menor de 18 años. El monto que se deja de pagar del impuesto resulta menor que estos $31.461 por la estructura del impuesto, que consiste en una parte fija (que corresponde al acumulado de aplicar las tasas marginales de cada tramo) y otra variable que, en el límite es de 35%.

10 Estos requisitos son: inscripción en el Plan Sumar, cumplimiento con el calendario de vacunación, controles sanitarios de la embarazada, controles pediátricos para niños de hasta 4 años y asistencia al sistema educativo formal a partir de los 5 años.

salud por parte de los niños menores de 5 años y asistencia escolar por parte de los mayores de 5. El monto anual puede ser el mismo (en términos nominales) si se cumplen estos requisitos, ya que en este caso a final de año se reintegra el 20% retenido cada mes. Sin embargo, el monto anual actualizado por inflación es menor y, si no se cumple con estos requisitos, se procede a la suspensión del pago, dejando en una situación de mayor vulnerabilidad a los niños que más necesitan de este apoyo monetario. **Estos requisitos no son exigidos para los niños que reciben AFH o cuyos padres realizan deducción del impuesto a las ganancias.**

Respecto a la actualización de los montos transferidos, los valores percibidos por los beneficiarios de la AUH y AFH se actualizan trimestralmente en forma automática, mientras que los montos que corresponden a la deducción de ganancias se actualizan por única vez en forma anual.[11] La actualización de los tramos de ingreso para la percepción de la AFH solo toma en cuenta los rangos intermedios, y queda sin actualizarse durante el año el tope máximo de ingreso familiar e individual. En un contexto inflacionario, una mayor periodicidad en la actualización de los montos resulta positiva para que no se pierda poder adquisitivo; sin embargo, debería aplicarse también a los topes máximos de ingreso para la percepción de la AFH, que de otra manera quedan desactualizados. Además, desde 2018, el tope mínimo del último tramo de AFH queda por encima del tope máximo de este esquema, con lo cual se elimina la transferencia para ese segmento en el caso de los padres solteros.

Otro aspecto de la configuración del sistema actual es que **el valor de la AUH y los montos factibles de deducir de ganancias varían de acuerdo a la zona geográfica donde residen los niños**, otorgando sumas mayores para aquellos que se ubiquen en zonas "desfavorables"[12]. Sin embargo, la prioridad definida en términos geográficos no opera para todos los niños de igual manera ni parece estar definida por criterios objetivos.

Para los niños cuyos padres trabajan en relación de dependencia se definen cuatro zonas prioritarias, distintas a las definidas para los niños que reciben AUH o cuyos padres son titulares del SIPA o la Pensión Honorífica de Veteranos de Guerra del Atlántico Sur. Para los monotributistas o quienes reciben la prestación por desempleo, el monto otorgado es el mismo independientemente de la zona, mientras que para los niños cuyos padres deducen ganancias, el monto de la transferencia difiere solo para aquellos que residen en la Patagonia.

Además, los mayores valores de las transferencias contributivas en las distintas zonas muestran signos de regresividad: en todos los casos, el porcentaje de aumento de los montos respecto del valor general es mayor para los mayores tramos de Ingreso Total Familiar (IGF). Por otra parte, dentro de una misma zona, los porcentajes de incremento varían de acuerdo al tipo de transferencia que se reciba.

Las heterogeneidades se presentan también en términos de las **reglas para determinar quiénes pueden recibir prestaciones**. En el caso de las Asignaciones Familiares, aunque los rangos monetarios que definen el monto a percibir por categoría de monotributo coinciden relativamente con los rangos que sub-

11 Mediante la sanción de la Ley 27.426 de diciembre de 2017, la actualización de los montos de las asignaciones familiares (contributivas y no contributivas) se actualiza en forma trimestral mediante un índice de movilidad equivalente al de las jubilaciones. El mismo consiste en un 30% de la variación del RIPTE (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables) y un 70% en la variación de la inflación. Respecto de la actualización de los montos de deducciones de ganancias, ésta se determina mediante la Ley 27.346 de diciembre de 2016 y establece que a partir del año fiscal 2018 los montos se actualizan por única vez para todo el periodo fiscal, teniendo en cuenta la variación del RIPTE a octubre del periodo anterior.

12 Estas zonas pueden consultarse en: https://www.anses.gob.ar/archivos/cartilla/MONTOS%20AAFF-AAUU.pdf.

dividen a los empleados en relación de dependencia, los primeros refieren a un ingreso individual y los segundos a un ingreso familiar[13]. Cuando ambos padres son monotributistas el monto de la AFH depende del ingreso del padre que se encuentra en la categoría más alta, pero el ingreso del grupo familiar puede superar al de los trabajadores en relación de dependencia. Dada la mayor volatilidad de ingresos que enfrentan estos trabajadores y que no cuentan con los mismos derechos que los trabajadores en relación de dependencia, esta heterogeneidad pareciera deseable en términos de equidad.

Desde 2018 el tope máximo para asignaciones familiares y el tope mínimo para realizar la deducción no coinciden (el segundo en algunos casos es mayor que el primero), pudiendo generarse baches de cobertura, por ejemplo, en el caso de una familia que realizaría deducciones por conyuge e hijo, puede quedar sin cobertura. Otro punto relevante es que el tope de ingreso que establece la ley para recibir AUH para quienes se desempeñan en la economía informal es mucho menor que para cualquier otro tipo de cobertura. Sin embargo, la restricción operaría como un mecanismo de auto-exclusión, dadas las dificultades para constatar la veracidad de la declaración de ingresos informales de los individuos, por lo cual se cree que en la práctica no resultaría operativa.

Además, **mientras que no hay un límite de niños o adolescentes por familia por los que se puede cobrar la Asignación Familiar o descontar del Impuesto a las Ganancias, en AUH el límite es cinco,** lo cual perjudica a las familias numerosas y de contextos más vulnerables que cumplen los demás requisitos para percibir la AUH. Si bien existe una pensión otorgada por ANSES para las madres con siete o más hijos, ésta no es compatible con el cobro de la AUH. Además, ambas prestaciones se conciben con objetivos distintos: mientras que la AUH tiene como foco al niño y la recibe hasta los 18 años, la pensión para madres de 7 hijos está dirigida a la mujer y es vitalicia.

Por último, **existen disparidades en la gestión de las corresponsabilidades**: mientras que a los niños reciben AUH se les exige que asistan a una escuela puramente estatal, este requisito no opera para los niños que reciben AFH o cuyos padres deducen ganancias.

En suma, los tres componentes del esquema de transferencias monetarias a las familias con niños y adolescentes presentan cierta coordinación, pero también muchas inconsistencias, por lo cual no conforman un sistema integrado de protección a la niñez y la adolescencia (Maurizio y Bertranou, 2012).

Cobertura

De acuerdo a ANSES (2018b), en abril de 2018 un total de 11.896.343 (88,9% del total) recibían algún tipo de prestación por parte del Estado.[14] Todavía 1.485.289 de niños y adolescentes no reciben ningún tipo de prestación monetaria, ya sea porque ANSES aún no logró alcanzarlos o porque se encuentran excluidos por normativa nacional. Entre los niños cubiertos, 3.872.043 recibían AUH, 5.216.143 AFH nacionales[15], 1.793.713 AFH provinciales, 354.833 recibían pensión no contributiva (PNC) o planes provinciales y 659.611 realizaban deducción del impuesto a las ganancias. (ANSES, 2018).

13 Desde septiembre 2012 (Decreto 1667/12), se utiliza como criterio el ingreso de ambos padres. Antes solo se consideraba el de menores ingresos, lo que generaba una inequidad horizontal y vertical (Rottenschweiler y Calabria, 2016).

14 Si solo se toman en cuenta las prestaciones nacionales, la cobertura alcanza al 72,8% del total, lo que representa 9.747.797 de niños.

15

Gráfico 2. Cobertura de asignaciones monetarias a niños y adolescentes menores de 18 años y personas con discapacidad por tipo de asignación. 2018.

Fuente: CIPPEC, en base a Boletín mensual de la AUH (abril 2018), ANSES.

La Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) I[16] es la única encuesta que permite analizar la cobertura desagregada por tipo de subsistema de asignaciones familiares y quintiles de ingreso, y es la más actualizada a pesar de haber sido realizada en 2011. Como se observa en el Gráfico 3, en 2011 un 74,5% de los niños y adolescentes menores de 18 años contaba con algún tipo de transferencia monetaria: AUH (24,9%), Asignaciones Familiares (42,5%), otros programas sociales o pensiones (4%) o deducción del Impuesto a las Ganancias (3,2%). Sin embargo, una significativa parte no tenía acceso a ningún tipo de prestación. En particular, 12,4% no estaban cubiertos a pesar de que sus padres cumplían con los requisitos de la normativa legal vigente y 13,1% estaban excluidos por normativa.

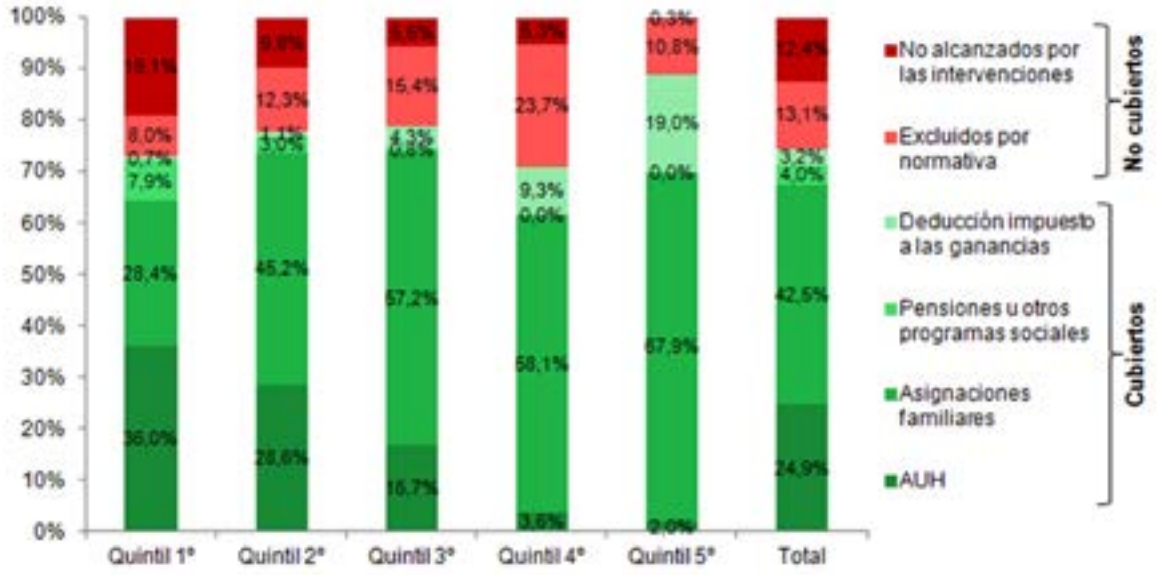
En general, se observa que la AUH llega en mayor medida a los sectores de menores ingresos. Sin embargo, los datos de ENAPROSS evidencian que son los **sectores de menores ingresos los más desprotegidos y que permanecen grupos excluidos de las prestaciones**: un gran porcentaje de los niños y adolescentes pertenecientes al quintil más pobre carece de toda forma de apoyo monetario (27,1% en 2011) y es aquí donde se observa el mayor porcentaje de personas no alcanzadas por las intervenciones pese a cumplir con la normativa (19,1% en 2011). En cambio, el quintil más rico tiene el menor porcentaje de personas no cubiertas a pesar de cumplir con los requisitos (0,3% en 2011), mientras que el resto se encuentra excluido por normativa.

Al observar el tipo de cobertura, en el primer quintil de ingreso (el más pobre) alrededor de la mitad de los niños recibe AUH y una cuarta parte Asignaciones Familiares. En cambio, en el quinto quintil de ingreso (el más rico), la mayoría se encuentra cubierto a través de Asignaciones Familiares y deducción del Impuesto a las Ganancias (ENAPROSS, 2011).

16 Si bien existe una ENAPROSS realizada entre los años 2014 y 2015, se optó por utilizar los datos de la ENAPROSS 2011 porque cuenta con una mayor representatividad: la encuesta de 2011 es representativa del 74% de la población en aglomerados de 5.000 y más habitantes contra un 44,8% de la de 2015. Por otra parte, en la encuesta de 2015 no se pueden distinguir a los individuos que deducen Impuesto a las Ganancias, ya que se incluyen dentro de los excluidos por normativa.

La participación de cada tipo de asignación por quintil no sorprende dado que la deducción del Impuesto a las Ganancias es una transferencia a los sectores de más altos ingresos. Las Asignaciones Familiares son un tipo de asignación contributiva que cubre al sector formal (y la informalidad es más frecuente en los quintiles más bajos) y, dentro de las asignaciones no contributivas (destinadas los sectores socioeconómicos más vulnerables[17]), la AUH fue la más ambiciosa y se constituyó como su pilar[18].

Gráfico 3. Cobertura de asignaciones monetarias a niños y adolescentes menores de 18 años, por quintil de ingreso y tipo de asignación. Aglomerados urbanos[19]. 2011.



Fuente: CIPPEC, en base a ENAPROSS I (2011), MTEySS.

En 2011, los hijos de monotributistas representaban el 35,1% de los **excluidos por normativa**, pero este grupo fue incluido en el régimen de Asignaciones Familiares en 2016, por lo cual se infiere que en la actualidad hay una menor cantidad de excluidos por normativa[20]. El 64,9% restante correspondía a hijos de individuos con trabajo no registrado e ingresos mayores al techo fijado para la percepción de la AUH (25,2%) y asalariados registrados con ingresos mayores al tope determinado para percibir Asignaciones Familiares y por debajo del piso para realizar deducciones del Impuesto a las Ganancias (32,6%). Respecto al último grupo, los topes habían sido modificados y hoy se encuentran cubiertos, generando en los últimos años casos de duplicidades mencionadas en la sección anterior. Sin embargo, el nuevo cambio en los topes a partir de septiembre 2018 podría, nuevamente, generar casos de exclusión normativa.

Desde 2016, la ANSES junto al Ministerio de Desarrollo Social, el Banco Mundial, SIEMPRO, provincias y municipios se encuentran en la búsqueda activa de aquellos niños de los cuales se carece de información sobre su cobertura por transferencias. En los últimos dos años, se ha logrado identificar alrededor de

17 "Los hogares potencialmente beneficiarios de la AUH tienen un tamaño de hogar y una cantidad promedio de niños y adolescentes superior al de los otros dos grupos. Además, la incidencia de la pobreza es significativamente más alta" (Bertranou y Maurizio, 2012).

18 En relación a la AUH, estimaciones de Calabria, Gaiada y Rottenschweiler (2014) para 2012 mostraban que el 73,5% de sus erogaciones se concentraban en el quintil más pobre. Esta fue una de las principales razones por la cual este grupo dejó de aportar más de lo que recibía al sistema de seguridad social, como lo hacía en el pasado.

19 CABA, Bs. As., Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Tucumán. La representatividad es del 74% de la población de los aglomerados urbanos de 5.000 habitantes o más en todo el país.

20 Según Rottenschweiler y Calabria (2016), "la ampliación del sistema hacia los monotributistas permite elevar la cobertura en alrededor de 4 puntos porcentuales, con una mayor incidencia en los deciles de menores ingresos".

1.000.000 de niños, pero aún quedan 467.471 por rastrear. Estos niños representan tanto casos a los cuales les correspondería recibir AFH o AUH, como otros que se encontrarían excluidos por normativa.

Síntesis: avances con cuentas pendientes

En los últimos años hubo importantes esfuerzos por **aumentar la cobertura y equiparar los derechos** en el esquema de transferencias de ingresos a las familias con niños y adolescentes.

Sin embargo, el esquema argentino de cobertura por medio de transferencias de ingresos a las familias con niños es todavía fragmentado e inequitativo.

Es fragmentado porque, como se detalló, existen múltiples tipos de cobertura que dependen principalmente de la condición laboral de los adultos, cuando en realidad el foco debería estar puesto en los derechos de todos los niños y adolescentes a contar con un nivel de vida digno. Además, este sistema desintegrado dificulta la evaluación de su impacto redistributivo "neto".

El régimen **es inequitativo** por múltiples razones. En primer lugar, una proporción importante de familias con niños y adolescentes no cuenta con ningún apoyo monetario, incluso pese a cumplir con los requisitos normativos. Considerando los grandes avances realizados por ANSES para alcanzar a estos niños y niñas, que en 2016 eran 1.526.182, aún quedan 467.471 niños por identificar que podrían ser alcanzados por las intervenciones.

También hay inconsistencias entre los niños cubiertos: los distintos tipos de cobertura no otorgan una transferencia equivalente ante un mismo nivel de ingreso, los criterios de elegibilidad son heterogéneos y el valor de las prestaciones, en algunos casos, no es progresivo. Respecto al impuesto a las Ganancias, el monto de la prestación se incrementa conforme aumenta el ingreso, lo cual conduce a algunas situaciones de regresividad. También ocurre que los valores de las prestaciones varían en algunas zonas geográficas definidas como prioritarias, pero este criterio no es homogéneo para las distintas vías del sistema de transferencias. Además, en los casos de AFH que se mantendría la zonificación, el incremento proporcional suele ser mayor para los tramos más altos de ingresos, y el aumento para estos segmentos es también mayor en términos proporcionales que el que se otorga en la zona prioritaria de AUH.

Otro desafío de equidad vertical persiste en las corresponsabilidades: el derecho de los cubiertos por AUH se encuentra condicionado al cumplimiento de requisitos en salud y educación, mientras que no hay tales exigencias para hacer efectivo parte del pago en el régimen contributivo ni entre quienes realizan deducciones del Impuesto a las Ganancias. Estudios cualitativos han concluido que las corresponsabilidades funcionan como una barrera al acceso a la AUH por parte de las familias en contextos más vulnerables (Beccaria y Dávolos, 2016). El derecho de estos niños también se encuentra condicionado a la cantidad de niños en el hogar, ya que el tope de cinco niños o adolescentes que pueden percibir AUH por familia es inexistente en las otras coberturas.

Por último, también se genera una fuerte inequidad ante la incompatibilidad de la AUH con otros programas, dado que la falta de reglamentación del decreto que autoriza la percepción de distintas prestaciones en simultáneo impide a las familias en situación de mayor vulnerabilidad obtener un ingreso adicional.

Propuesta de modificación del régimen de transferencias

Si bien el actual esquema de transferencias monetarias a las familias con niños y adolescentes permitió que el Estado cumpla mejor con su rol de garante de los derechos de todos los argentinos, aún prevalecen retos para su pleno cumplimiento. Es **necesario modificar el esquema de transferencias para que el Estado pueda garantizar un cierto nivel de bienestar para las familias con niños**, sin importar el lugar de origen o condición laboral de los adultos. La actual proporción de niños que viven en situación de pobreza vulnera directamente el goce de este derecho. Garantizar el derecho de los niños a un nivel de vida digno supone asegurar que todas las familias con niños cuenten con un ingreso que les permita salir de la pobreza.

La propuesta de modificación del régimen de transferencias se inspira en la idea de "ingreso ciudadano para la niñez", que busca garantizar un ingreso incondicional suficiente para cubrir niveles básicos de bienestar en la infancia y quebrar el círculo vicioso de la pobreza. Además, la propuesta también se basa en la idea de "universalismo básico", que insiste en que se debería ofrecer, a través de acciones de cobertura universal, un conjunto de prestaciones esenciales (entre las cuales se mencionan las transferencias) para alcanzar pisos de protección, con el Estado como garante (Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar, 2006).

Este documento presenta dos alternativas inéditas de reforma gradual con estas ideas como norte normativo, pero considerando las restricciones presupuestarias que operan en la actualidad. Asimismo, se costea también un escenario que contempla la utilización de los fondos disponibles de acuerdo a la cláusula de salvaguarda del acuerdo con el FMI firmado en 2018 y el ahorro producto de la eliminación de posibilidad de la doble deducción del impuesto a las ganancias, considerando que es fundamental que la salvaguarda se utilice y los fondos ahorrados sean reasignados, dado que la inversión en niñez, por ley, no puede disminuir.

El Escenario 1 plantea un incremento en el monto de las asignaciones por hijo, una expansión de la cobertura y la posibilidad de que solo un progenitor pueda deducir de ganancias por su hijo (ya vigente desde el 27 de julio de 2017). Si se considera la utilización de la cláusula de salvaguarda y la reasignación del ahorro producto de la eliminación de duplicidades de cobertura, esta medida implicaría una inversión incremental de 0,07% del PBI estimado a 2020 y reduciría la pobreza infantil en más de 25%. El Escenario 2 propone un aumento mayor del monto de las asignaciones, lo cual implicaría una inversión de un 0,4% adicional en términos del PBI de 2020 y reduciría la pobreza infantil a la mitad. Estos escenarios se complementarían con modificaciones normativas conducentes a desterrar mitos no basados en evidencia e inconsistencias en el esquema, relacionados a las corresponsabilidades, los límites de ingreso, el tope de asignaciones por familia y la incompatibilidad de las transferencias con otros programas sociales.

La Convención de los Derechos del Niño y la Ley 26.061 establecen que se debe destinar el máximo de los recursos posibles para garantizar los derechos de la infancia, prohíben previsiones presupuestarias decrecientes y establecen la intangibilidad de los fondos presupuestados para la niñez y adolescencia. Cabe destacar que las acciones conducentes del Decreto 702/2018 y la Resolución 2046 de AFIP, publicadas el 27 de julio de 2018 en el Boletín Oficial, implicaron una disminución de la inversión en infancia que ascendería a $2.018 millones, lo que equivaldría a 0,02% del PBI. En este sentido, de acuerdo a la normativa nacional, los fondos deberían ser reasignados para generar una mayor redistribución de recursos y lograr el goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Para garantizar el cumplimiento de estos objetivos, se prioriza asegurar una suma de dinero que contribuya a eliminar las inequidades de acceso, revertir los sesgos regresivos del sistema actual y mitigar la infantilización de la pobreza. Con el fin de que la reforma resulte fiscalmente factible, se presentan dos escenarios de ampliación de la cobertura a 2020, pero entendiéndolos como estadíos intermedios en el proceso de universalización del sistema.

Modificaciones normativas

Con el fin de promover la equidad en el esquema de transferencias y de diseñar un sistema basado en la evidencia, a continuación se proponen ciertas modificaciones normativas que buscan derribar mitos sobre las transferencias no contributivas y eliminar inconsistencias.

En primer lugar, se sugiere derogar ciertas exclusiones por normativa que no están correctamente fundamentadas y no promueven la equidad. Tales son los casos del **límite de ingreso mínimo** para el cobro de asignaciones familiares establecido por decreto, la exclusión de los niños **hijos de inmigrantes que posean menos de tres** años de residencia en el país y el **límite de cinco hijos** para el caso de los beneficiarios de la AUH.

Respecto al ingreso mínimo para recibir las AFH, establecido en más de $3.000 desde 2018, debería automatizarse la transición al subsistema AUH para asegurar la cobertura del régimen de transferencias a todas las familias.

El tope de cinco AUH por familia suele justificarse como freno a un potencial aumento de la fecundidad. Este "desincentivo" se opone francamente a las políticas que el país debería impulsar para postergar el fin del bono demográfico. Una de las estrategias clave que han implementado los países que lograron retrasar el aumento de la tasa de dependencia fueron justamente incentivos para el aumento de la fecundidad[21].

Además, la evidencia en el país es escasa e inconclusa: si bien Garganta (2015) encuentra efectos del programa sobre la fecundidad, estos resultan pequeños y solo para un subgrupo de mujeres - aquellas entre 26 a 36 años que ya tienen al menos un hijo de corta edad. En cambio, la AUH no incentivaría la fecundidad de mujeres que aún no son madres. Por su parte, los datos administrativos muestran que el 51% de los titulares de la AUH solo tienen un hijo a cargo, mientras que solo un 2,3% del total tiene cinco hijos (ANSES, 2018c). Un argumento adicional para eliminar esta exclusión se basa en el hecho de que las familias pertenecientes a los quintiles de menores ingresos son más numerosas que las pertenecientes a los de mayores ingresos (las familias del primer quintil tienen en promedio 5,5 miembros y 2,6 niños menores de 18 mientras que en el quinto quintil el promedio de integrantes del hogar disminuye a 2,7 y el de niños a 0,4, EPH, 2do semestre 2017), por lo que el límite en la cantidad de asignaciones penaliza a quienes menos tienen.

En segundo lugar, se propone **eliminar la exigencia del cumplimiento de las corresponsabilidades**. Hoy en día, éstas se exigen solo a los niños que reciben AUH, quienes en general viven en contextos de mayor vulnerabilidad, y, en caso de incumplimiento, se procede a penalizarlos: primero se les retiene un 20% del monto de la prestación y luego se suspende la totalidad del pago. En este sentido y en pos de la equidad del

21 Estas estrategias estuvieron acompañadas, sobre todo en los países nórdicos, por esfuerzos muy importantes para impulsar la convergencia de la fecundidad entre las familias pertenecientes a los estratos más altos y más bajos de cada país.

esquema de transferencias, el cumplimiento de las corresponsabilidades debería ser exigido a todos los niños o procederse a la supresión del requisito. CIPPEC sugiere su eliminación, dado que la evidencia en favor de las condicionalidades en salud y educación, tal como se detalla a continuación, no resulta contundente.

Esta medida podría llegar a enfrentarse con algunos obstáculos. Las corresponsabilidades son concebidas como una contraprestación ante un ingreso otorgado por el Estado, y son utilizadas políticamente para justificar que hay "algo a cambio" de esa transferencia que se realiza a los sectores más vulnerables. Si bien estos requisitos no existen en los otros dos subsistemas, eso no es concebido como un problema en el debate público. Será necesario trabajar estratégicamente sobre la justificación de la necesidad de remover las corresponsabilidades, basándose en su naturaleza inequitativa, para mitigar los riesgos políticos y comunicacionales que implicará esta medida.

En caso de mantener la vigencia de las corresponsabilidades para la AUH, es necesario evitar la penalización de las familias más vulnerables mediante la suspensión de la prestación. En este sentido, se propone otorgar un monto fijo e incondicional por hijo a las familias, y adicionarle un porcentaje cuyo otorgamiento este sujeto al cumplimiento de los controles sanitarios y la asistencia escolar.

En el plano educativo, si bien la implementación de la AUH habría contribuido a mejorar la tasa de asistencia escolar de los niños, este efecto resulta muy pequeño (debido a las elevadas tasas de asistencia previas al programa) y solo adquiere mayor relevancia para los varones de entre 15 y 17 años. Resultados similares se observan para la continuidad escolar y la tasa de graduación. En líneas generales, si bien el programa ha mostrado efectos positivos sobre la retención, no habría logrado atraer al sistema educativo a aquellos niños más vulnerables que están fuera del mismo (ANSES, 2017; Edo y Marchionni, 2017). Respecto a los efectos de la condicionalidad de salud, Goldschmidt (ANSES, 2017) no encuentra efectos sobre las consultas médicas ni en las razones por las que éstas no se realizaron.

Las corresponsabilidades también suponen una gran carga burocrática para las madres, dado que en el caso de la AUH alrededor del 98% de las titulares son mujeres. En este sentido, en caso de mantener la exigencia de cumplimiento, es menester avanzar en su automatización, en coordinación con los ministerios de Educación y Salud.

Por otro lado, es preciso autorizar la compatibilidad de la AUH con otros planes sociales del Ministerio de Desarrollo Social y el MTEySS. Esto, que sólo requeriría la reglamentación del decreto correspondiente por parte de la ANSES, permitiría a los hogares con niños recibir mayores ingresos y así mitigar la pobreza.

Se propone articular el esquema de transferencias con intervenciones que promuevan la **inserción productiva de las familias con niños**. Las familias que reciben transferencias del subsistema no contributivo son aquellas que viven en situación de mayor vulnerabilidad, la cual se encuentra asociada a mayores dificultades para conciliar el trabajo con el cuidado de los niños a cargo. La coordinación entre las políticas de intermediación y formación laboral y los programas de transferencias podrían contribuir a la inserción laboral de las familias con niños y al fomento del trabajo decente y así a reducir la pobreza. En este sentido, sería preciso promover la compatibilidad de la AUH con programas tales como Hacemos Futuro (del Ministerio de Desarrollo Social), el Seguro de Capacitación y Empleo y Jóvenes con más y mejor trabajo (del MTEySS).

Por último, es necesario asegurar la coordinación entre AFIP y ANSES para **evitar la duplicidad en la cobertura entre quienes reciben Asignaciones Familiares y deducen de Ganancias y la doble deducción del impuesto a las Ganancias por un mismo hijo, en línea con la resolución 2046 de AFIP.** Estos puntos, implementados en los días previos a la publicación de este documento, se alinean con las recomendaciones de CIPPEC en documentos previos sobre la necesidad de una reforma del esquema de transferencias a la infancia (Acuña y Díaz Langou, 2016).

En paralelo**,** dado que el tope máximo de ingreso para percibir Asignaciones Familiares y el tope mínimo para deducir de ganancias no coinciden, la coordinación debe también tender a evitar baches en la cobertura de las familias con niños en el esquema de transferencias.

Otra medida que resulta relevante y necesaria es la definición objetiva y la homogeneización de las zonas consideradas prioritarias para los distintos subsistemas del régimen. En el marco actual, existen criterios diferenciados para el otorgamiento de montos adicionales por zona desfavorable según la situación laboral de los adultos y si el niño tiene discapacidad, pero la zonificación no parece seguir un criterio objetivo y equitativo.

De acuerdo a la experiencia internacional en programas de transferencias condicionadas, una buena práctica implicaría definir montos atendiendo a las diferencias en necesidades multidimensionales y costos de vida de zonas rurales y urbanas. Frente a la carencia de datos para establecer los criterios en el caso argentino, se sugiere considerar el nivel de pobreza y el costo de vida de las diferentes regiones del país para la definición de las "zonas desfavorables" y aplicar estas consideraciones tanto en el monto a otorgar por la asignación, como en los topes de ingreso familiar que definen los tramos de las transferencias.

Reasignación de ahorro fiscal y cláusula de salvaguarda del FMI

El ahorro surgido por la eliminación de las duplicidades en la deducción de ganancias no debe resultar nunca en dinero que se ahorra el Estado en los niños. Esta suma, siguiendo lo establecido en la Ley 26.061, debe reasignarse en otras partidas dirigidas a la infancia, de modo de generar una distribución más equitativa de la inversión en la infancia.

Por otra parte, la posibilidad de invertir un 0.2% adicional del PBI en los niños que reciben Asignación Universal por Hijo presenta una posibilidad clara tanto para aumentar los montos de las transferencias, como para ampliar la cobertura.

Si se invirtieran tanto los $2.018 millones producto del ahorro de la deducción de ganancias como los $13.500 millones de la cláusula de salvaguarda en septiembre de este año, los 1.365.909 niños no cubiertos podrían ser incorporados al sistema y podría incrementarse el monto de las asignaciones a todos los niños que reciben AUH en $193.

Si en los años subsiguientes la cláusula también se utilizara, el valor de las asignaciones podría incrementarse para 2020 hasta en un 72%. En la tabla 2 se resumen estos resultados.

Tabla 2: Aumento en cobertura y montos posible utilizando la cláusula de salvaguarda

Año	Dinero disponible (en millones de $ corrientes)	Aumento en la cobertura	Monto de la AUH a diciembre de cada año en $ corrientes, sin salvaguarda	Monto de la AUH a diciembre de cada año en $ corrientes, con salvaguarda
2018	$2.018 por ahorro de ganancias + $13.500 por cláusula de salvaguarda	1.365.909 niños y niñas	$1.804	$2.011
2019	0,2% del PBI ($30.968)	-	$2.246	$3.196
2020	0,2% del PBI ($35.556)	-	$2.657	$4.574

Fuente: Elaboración de CIPPEC en base a ANSES (2018), REM (2018), AFIP (2018) y EPH (2017).

Escenarios: inversión necesaria e impactos estimados

La propuesta busca garantizar que todas las familias cuenten con los ingresos necesarios para no vivir en situación de pobreza. Garantizar que todas las familias con niños cuenten con un ingreso equivalente a la canasta básica de alimentos (que determina la línea de pobreza) implicaría una inversión incremental de $188.024 millones de pesos (de enero de 2018), esto es, un 4,5% del Gasto Público Total (GPT) y 1,7% del PBI de 2020.

De este modo, dados los esfuerzos fiscales que implicaría tal inversión en lo inmediato, se proponen escenarios intermedios que permitan reducir al menos a la mitad la proporción de niños que viven en situación de pobreza, tal como lo establece la meta 1.2 de los ODS a los que suscribió el país. Estos escenarios se detallan en las **Tablas 3 y 4**.

Los escenarios de reforma contemplan, en primera instancia, la universalización de la cobertura del sistema mediante la inclusión de aquellos niños aún no alcanzados a pesar de cumplir con los requisitos para percibir la AUH y de aquellos niños que se encuentran excluidos por normativa por las razones mencionadas en el apartado anterior.

En segundo lugar, se busca revertir en forma gradual las inequidades existentes entre los montos transferidos a los niños que reciben AUH y AFH y quienes deducen ganancias. Para lograrlo, se propone la eliminación de las corresponsabilidades (y también, por lo tanto de la retención del 20% mensual para los niños que reciben AUH) y el mantenimiento del esquema progresivo para el cobro de las AFH. Esta modificación, por supuesto, deberá tomar en consideración las restricciones de economía política que se abordan en las reflexiones finales.

La universalización de la cobertura, como se muestra en la tabla 3 podría alcanzarse este año utilizando los fondos adicionales producto del ahorro en ganancias y los $13.500 millones de la cláusula de salvaguarda del FMI.

Tabla 3. Situación actual del sistema y escenarios alternativos de reforma a 2020, impactos en pobreza e inversión anual incremental y total requerida (millones de pesos)

		2018		2020		
		Situación actual, sin salvaguarda	Situación actual, con salvaguarda y reasignación de ganancias	Situación base con salvaguarda	Escenario 1 – Reducir 25% la pobreza infantil	Escenario 2 – Reducir 50% la pobreza infantil
Propuestas, por grupo de niños y adolescentes	Monto para los que hoy reciben AUH	$ 1.683 (AUH = Techo AFH)	$ 1.877 (AUH = Techo AFH)	$ 3.097 (AUH = Techo AFH)	$2.335 (AUH = Valor intermedio entre techo AFH y el 65% de la CBT para niños de 0 a 17 años)	$2.871 (AUH = 65% de la CBT para niños de 0 a 17 años)
	Excluidos de AUH y AFH[1]	No reciben nada	$1.877 (excluidos de AUH)	$3.097 (excluidos de AUH)	$2.335 (AUH = Valor intermedio entre techo AFH y el 65% de la CBT para niños de 0 a 17 años)	$2.871 (AUH 65% de la CBT para niños de 0 a 17 años)
	Monto para quienes tienen algún padre en relación de dependencia o monotributista	Asignaciones escalonadas por tramo de ingreso: Tramo I: $1.683 Tramo II: $1.134 Tramo III: $683 Tramo IV: $350	Asignaciones escalonadas por tramo de ingreso: Tramo I: $1.683 Tramo II: $1.134 Tramo III: $683 Tramo IV: $350	Asignaciones escalonadas por tramo de ingreso: Tramo I: $1.798 Tramo II: $1.210 Tramo III: $729 Tramo IV: $373	Asignaciones escalonadas por tramo de ingreso: Tramo I: $2.335 Tramo II: $1.571 Tramo III: $946 Tramo IV: $485	Asignaciones escalonadas por tramo de ingreso: Tramo I: $2.871 Tramo II: $1.932 Tramo III: $1.163 Tramo IV: $596
		2018		2020		
		Situación actual, sin salvaguarda	Situación actual, con salvaguarda y reasignación de ganancias	Situación base con salvaguarda	Escenario 1 – Reducir 25% la pobreza infantil	Escenario 2 – Reducir 50% la pobreza infantil
Pobreza	Pobreza total	25,6%			22,2%	17,9%
	Pobreza infantil	40,0%			29,5%	18,8%
Inversión incremental	En $ (millones)		$ 15.518	$ 115.421	-$ 30.531	$ 67.528
	En $ de enero 2018		$ 9.807	$ 72.941	-$ 19.294	$ 42.675
	En % del PBI		0,1%	1,7%	-0,2%	0,4%
	En % del GPT		0,3%	0,6%	-0,5%	1,0%
Inversión total	En $	$ 153.149	$ 168.667	$ 359.612	$ 337.663	$ 435.723
	En $ de enero 2018	$ 96.783	$ 106.590	$ 227.258	$ 213.388	$ 275.357
	En % del PBI	1,2%	1,3%	5,4%	1,9%	2,4%
	En % del GPT	3,0%	3,3%	2,0%	5,1%	6,5%

Fuente: CIPPEC. Notas: canasta básica total (CBT). Asignación Familiar por Hijo (AFH). Asignación Universal por Hijo (AUH). Los valores expresados corresponden al valor de las asignaciones a septiembre de 2018 y los valores estimados a septiembre de 2020 de acuerdo a la evolución la CBT de marzo de 2018, expresado en pesos de septiembre de 2018. Los montos de inversión actual corresponden a las erogaciones estimadas en 2018, solo para el caso de AUH y AFH, sin incluir otras prestaciones de los subsistemas (asignaciones por embarazo, maternidad, etc). Las tasas de pobreza actual y simulaciones corresponden al segundo semestre de 2017. * La prestación en el techo de la AFH equivale a la prestación de la AUH.

Tabla 4. Inversión incremental de los escenarios alternativos desagregados por componente

		2020	
		Escenario 1 – Reducir 25% la pobreza infantil	Escenario 2 – Reducir 50% la pobreza infantil
Inversión incremental	En $ (millones)	-$30.531 Total -$43.450 AUH $12.919 AFH	$67.528 Total -$2.274 AUH $69.802 AFH
	En $ de enero 2018 (millones)	-$19.294 Total -$37.458 AUH $8.164 AFH	$42.675 Total -$1.437 AUH $44.112 AFH
	En % del PBI	-0,17% Total -0,24% AUH 0,07% AFH	0,38% Total -0,01% AUH 0,4% AFH
	En % del GPT	-0,46% Total -0,65% AUH 0,2% AFH	1% Total -0,03% AUH 1% AFH

Fuente: CIPPEC.

Dos aspectos que no se incluyen dentro del costeo pero que resultan importantes destacar son, por un lado, la necesidad de avanzar hacia la armonización de los límites de los tramos de ingreso para la percepción de las AFH, de modo que no se generen caídas en los ingresos netos de las familias con más de un hijo. Por el otro, avanzar hacia una homogenización del esquema de prioridades geográficas, de modo que las zonas que reciben un plus sean definidas según criterios objetivos y sean las mismas para los tres subsistemas de transferencias, en línea con el abordaje planteado en la subsección previa del documento. Esto también implica que el porcentaje de aumento de las asignaciones sea el mismo en el caso de las contributivas y no contributivas, así como revisar la regresividad del aumento de los montos para el caso de los niños que reciben AFH.

Entendiendo que el objetivo último del sistema debería ser garantizar que todas las familias con niños cuenten como mínimo con un ingreso que les permita llevar un nivel de vida digno, se realizaron ejercicios de simulación de escenarios de pobreza, con montos de las transferencias atados a la Canasta Básica Total (CBT), que es la que determina la línea de pobreza. Debido a que ésta se basa parcialmente en los requerimientos calóricos de un adulto, el valor propuesto para las asignaciones se estima en base a la CBT para el promedio de los niños de 0 a 17 años. Idealmente, el monto transferido debería ser variable con la edad[22], pero esto generaría un esquema de difícil implementación, con aproximadamente 13 montos distintos, lo que en la práctica resultaría inviable.

La actualización de los montos de las transferencias seguiría la periodicidad trimestral actual pero se propone que en lugar de actualizarse en base al índice de movilidad, se actualice de acuerdo a la variación de la CBT para el trimestre anterior. De esta forma lo que se propone es suavizar el rezago existente en la actualización de los montos de las asignaciones, donde por ejemplo, los valores a aplicar a partir de junio

22 Los requerimientos calóricos varían con la edad, especialmente en la etapa de crecimiento

dependen de la variación de la inflación y de los salarios entre septiembre y diciembre del año inmediato anterior, por lo que en un contexto inflacionario esto podría redundar en una pérdida de poder adquisitivo. Siguiendo el mismo ejemplo, lo que se propone es que la actualización de junio dependa de la variación de la CBT entre enero y marzo del mismo año. Si bien seguiría existiendo un rezago en la actualización de los montos (ya que la canasta de mayo se publica recién a mediados de junio), el mismo sería menor.

Los dos escenarios presentados abarcan el mismo universo de beneficiarios y esquema de progresividad de las prestaciones, pero difieren en los montos otorgados y, en consecuencia, en la inversión requerida y el impacto en términos de reducción de pobreza.

En el **Escenario 1** se propone que el monto de las asignaciones sea equivalente a un valor intermedio entre el techo actual de las asignaciones familiares para los hijos de los trabajadores formales y un 65% de la CBT para los niños de 0 a 17 años. La universalización de la cobertura de los beneficiarios de AUH puede alcanzarse con la utilización de la cláusula de salvaguarda. Más aun, los valores de dichas asignaciones bajo la utilización de la cláusula pueden llegar a ser incluso mayores a los propuestos bajo este escenario, como se observa en la Tabla 4. Por lo tanto, alcanzar esta meta implica una inversión incremental solo en las Asignaciones Familiares por Hijo contributivas de $8.164 millones de pesos de 2018, lo cual representa un 0,07% del PBI y 0,2% del GPT estimados a 2020. A su vez, este escenario implicaría una reducción de más del 25%/ 11 puntos de la pobreza infantil y un 13% de la pobreza monetaria total.

En el **Escenario 2** el monto propuesto equivale al 65% de la CBT para los niños de 0 a 17 años, el cual permitiría reducir a la mitad la pobreza infantil por ingresos. Nuevamente, dado que la inversión necesaria para expandir la cobertura y montos de AUH puede alcanzarse con el dinero adicional previsto por el FMI, la intervención implicaría: $44.112 millones de pesos de 2018 para los beneficiarios de la AFH, es decir un 0,4% del PBI y 1,05% del GPT estimados a 2020.

Estos escenarios representan situaciones de reforma intermedias y buscan elevar el piso de protección del esquema de transferencias, pero de ninguna manera representan el techo del sistema. El sistema debería orientarse a la creación de un ingreso universal para la niñez, que garantice transferencias para los niños independientemente de la condición laboral de los padres en un esquema progresivo.

Esta propuesta no considera en su costeo los potenciales costos o ahorros administrativos, logísticos y de gestión. Cabe resaltar que un potencial y significativo ahorro podría provenir de las modificaciones normativas propuestas, en particular ahorros asociados a la eliminación de algunos requisitos para percibir asignaciones, que dejarían de requerir una gestión administrativa para su verificación. El caso más claro en este sentido sería la eliminación de la exigencia del cumplimiento de las corresponsabilidades.

Por otro lado, la inversión requerida para afrontar esta política también se esperaría que se reduzca en el tiempo, ante la etapa de la transición demográfica que atraviesa el país y que implicará un descenso de la tasa de natalidad. Asimismo, esta política también generaría mayores ingresos al Estado: la AUH y las asignaciones familiares son percibidas por sectores poblacionales con mayor propensión al consumo, por lo cual un mayor monto de las transferencias se traduciría en mayor recaudación vía impuestos al consumo.

Reflexiones finales

Avanzar en la modificación del esquema actual de transferencias a las familias con niños presupone un reto complejo. La tradición corporativista de la protección social ligada al estatus en el mercado de trabajo en Argentina es fuerte, pero en las últimas décadas se han realizado importantes avances para igualar los derechos de los niños independientemente de la categoría ocupacional de sus padres.

Las condiciones para una modificación del esquema de transferencias a las familias con niños que siga los principios establecidos en este documento no parecen estar dadas desde la economía política en la Argentina de 2018, dado el escenario macroeconómico y la necesidad de ajustar la inversión pública. Sin embargo, será crucial reconocer que los elevados niveles de inflación y proyecciones de crecimiento económico de moderadas a pesimistas podrían tener como consecuencia un aumento de la cantidad de adultos y niños en situación de pobreza. En este contexto resulta crucial que se dote de mayor equidad y homogeneidad al esquema de transferencias, sino la igualación de derechos de los niños quedará trunca.

Un sistema más unificado permitiría revertir estas implicancias, al reorientar la inversión social para volverla más progresiva. Además, la cláusula de salvaguarda ante un potencial efecto sobre los sectores más desprotegidos de las proyecciones macroeconómicas más pesimistas que está incluida en el acuerdo con el FMI brinda una oportunidad para analizar esta reforma. En contextos de mayor incertidumbre económica, los sistemas de protección social tienen un rol clave para mantener el nivel de ingresos y de bienestar de la población.

Un esquema de transferencias para las familias con niños debería ser universal y promover la equidad, con el fin último de garantizar los derechos de los niños y erradicar la pobreza infantil. Este documento propone dos opciones como pasos intermedios hacia el objetivo deseado, con el fin de implementar una reforma que sea fiscalmente viable en el corto plazo.

Avanzar con esta reforma es crucial para el presente y el futuro de la Argentina. Se requerirá voluntad política para jerarquizar el imperativo de revertir la infantilización de la pobreza y contribuir tanto al pleno goce de los derechos de los niños como al desarrollo del país en el mediano y largo plazo. Hacerlo no será fácil; pero no hacerlo implica seguir profundizando la infantilización de la pobreza y continuar hipotecando el futuro del país.

Anexo. Asignación Familiar por Hijo y Asignación Universal por Hijo, montos y cantidad de beneficiarios

		Rangos	Montos desde junio 2018	Hijo (abril 2018)	Hijo con discapacidad (abril 2018)	Total
	Trabajadores en relación de dependencia y jubilados/pensionados del SIPA	1	IGF $200 - $24.492	2,896,951	151,031	3,047,981
		2	IGF $24.492,01 - $35.922	879,231	32,392	911,622
		3 (**)	IGF $35.922,01 - $41.473	252,089	40,256	292,345
		4	IGF $41.473,01 - $94.786	528,706		528,706
	Monotributistas	A,B,C	Hasta $17.921	192,538	5,855	198,393
		D	Hasta $26.881	62,567	1,478	64,045
		E	Hasta $35.842	35,203	1,550	36,753
		F,G,H,I	Hasta $87.738	51,629		51,629
	Desempleados					84,669
	Total			4,898,913	232,561	5,216,143
AUH						3,872,043
AFH provinciales						1,793,713
PNC u otros planes provinciales						354,833
Total de niños que cobran asignaciones familiares						11,236,732

Fuente: CIPPEC, en base a ANSES. Notas: (**)

En el caso de hijo con discapacidad, a partir del tercer rango no hay tope para el cobro de la asignació

Bibliografía

Acuña, M. (2015). Diagnóstico de la primera infancia en Argentina. *Documento de Trabajo* N°142. Buenos Aires: CIPPEC.

ACNUDH (2018). Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Argentina.

AFIP (2018). ¿Cuáles son las categorías del Nuevo Régimen de Monotributo?

Alegre, S. (2013). El desarrollo infantil temprano. Entre lo político, lo biológico y lo económico. *Cuaderno N°4 del SIPI (Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina)*.

Alkire, S., y Santos, M. E. (2010). Acute multidimensional poverty: A new index for developing countries. OPHI working paper series n° 38.

ANSES (2018). Montos de Asignaciones Familiares, Asignación Universal Por Hijo y Por Embarazo Para Protección Social percibidas desde el 01/06/2018.

ANSES (2018b). Boletín mensual de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Abril 2018

ANSES (2018c). H.2.3 - Total País. Titulares de la AUH según cantidad de hijos a cargo.

ANSES (2017). Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo.

ANSES (s/f). Asignación Universal por Hijo. Disponible en www.anses.gob.ar/prestacion/asignacion-universal-por-hijo-92

Araujo, C. y López-Boo, F. (2010). Invertir en los primeros años de vida: Una prioridad para el BID y los países de América Latina y el Caribe. *Nota Técnica División de la Protección Social y Salud N°188, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).*

Baker-Henningham, H. y López-Boo, F. (2013). Intervenciones de estimulación infantil temprana en los países en vías de desarrollo: Lo que funciona, por qué y para quién. *Nota Técnica División de la Protección Social y Salud N° 540*. Washington: BID.

Barrientos, Armando (2009). "Labour Markets and the (Hyphenated) Welfare Regime in Latin America." Economy and Society 38 (1): 87–108.

Barker, D. (1999). Fetal and infant origins of adult disease: The womb may be more important than the home. *British Medical journal*, 301.

Barnett, W. S. (2009). El argumento económico. En I. Siraj-Blatchford y M. Woodhead, *Programas eficaces para la primera infancia.* Reino Unido: The Open University y Fundación Bernard van Leer.

Beccaria, A. y Dávolos, P. (2016). Las brechas de la protección social de niños, niñas y adolescentes, en ANSES y UNICEF (eds.), *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*.

Bertranou, F. y Maurizio, R. (2012). Transferencias monetarias para niños y adolescentes en Argentina: características y cobertura de un "sistema" con tres componentes. *Policy Research Brief* N° 30. Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.

Bonari, D., Dal Poggetto, M., Reichler, S. (2003). Guía Fiscal (mimeo).

Calabria, A., Gaiada, J., y Rottenschweiler, S. (2014). Análisis del impacto distributivo de la seguridad social en Argentina. *Asociación Argentina de Economía Política - XLIX Reunión Anual*.

CEPAL-UNFPA (2011). Informe Regional de Población en América Latina y El Caribe: Invertir en juventud.

Díaz Langou, G. y Caro Sachetti, F. (2017). Más días para cuidar: Una propuesta para modificar el régimen de licencias desde la equidad. Documento de Políticas Públicas / Recomendación Nº193. Buenos Aires: CIPPEC.

Esquivel, V., Faur, E., y Jelin., E. (2012). Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado. Buenos Aires: IDES.

Filgueira, F. (2005). "Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States." Draft Working Document, UNRISD. Ginebra.

Filgueira, F., Molina, C. G., Papadópulos, J., y Tobar, F. (2006). Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina. *Serie de Documentos de Trabajo I-57.* Washington: BID.

Filgueira, F. y Aulicino C. (2015). La primera infancia en Argentina: desafíos desde los derechos, la equidad y la eficiencia. *Documento de Trabajo Nº 130.* Buenos Aires: CIPPEC.

Filgueira, F., Martínez, J., & Rossel, C. (2016). Género y generaciones en América Latina: Claves para el desarrollo económico y social en perspectiva comparada. Tendencias en Foco N° 35.

FMI (2018). *World Economic Outlook (WEO) Database, April 2018.*

Gasparini, L. y Marchionni, M. (2015). Female labor force participation: the evidence, en Gasparini, L. y Marchionni, M. (eds.) *Bridging gender gaps? The rise and deceleration of female labour force participation in Latin America*. La Plata: CEDLAS.

Gragnolati, M., Rofman, R., Apella, I., & Troiano, S. (2014). *Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*. Buenos Aires: Banco Mundial.

Grantham-McGregor, S., Cheung, Y. B., Cueto, S., Glewwe, P., Richter, L. y Strupp, B. (2007). *Developmental potential in the first 5 years for children in developing countries*. The Lancet, Volumen 396, pp-60-70.

Heckman, J. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *Science*.

INDEC (1998). Situación y Evolución Social. Síntesis n°4, Vol. 2. Buenos Aires: INDEC.

INDEC-Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. Buenos Aires: INDEC.

INDEC (2018a). Informes Técnicos. Vol. 2, nº 63. Condiciones de vida. Vol. 2, nº 4 Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2017.

INDEC (2018b). Valorización de la Canasta Básica Alimentaria y de la Canasta Básica Total. Gran Buenos Aires.

Knudsen, E. I. (2004). Sensitive periods in the development of the brain and behavior. *Journal of cognitive neuroscience*, 16.

Ley n° 26.417. Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público. Ley Nº 24.241 modificación.

Ley n° 27.430. Impuesto a las Ganancias. Modificaciones (2017).

Lupica, C. (2013). Maternidad y desigualdad: Dos fenómenos circulares cuyas consecuencias se prolongan en el tiempo. Newsletter del Observatorio N° 67.

Lupica, C. (2014). Anuario de la Maternidad 2014: Jóvenes en la Argentina, oportunidades y barreras para su desarrollo. Buenos Aires: Observatorio de la Maternidad.

Ministerio de Desarrollo Social (s/f). Adherir al Monotributo Social.

Ministerio de Hacienda (2018). Finanzas Públicas.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación-MTEySS (2011). *Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011 (ENAPROSS).* Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Observatorio ANSES (2018). Boletín Mensual de la Asignación Universal por Hijo, Marzo 2018.

Rappley, M. D., y Kallman, J. R. (2009). Middle childhood. *Developmental-Behavioral Pediatrics. 9th edn. Philadelphia: Saunders.*

Relevamiento de expectativas de Mercado (2018).

Repetto, F., Díaz Langou, G., Aulicino, C., De Achával, O. y Acuña, M. (2016). "El futuro es hoy: Primera infancia en Argentina". Biblios: CABA.

Resolución 393/2009. Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Reglamentación.

Rottenschweiler, S. y Calabria, A. (2016). Evolución reciente y perspectivas de las Asignaciones Familiares en la Argentina: una discusión sobre cobertura, incentivos y financiamiento. *49° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas.*

Tuñon, I., Poy, S., y Salvia, A. (2016). Políticas sociales e infancias vulnerables. Explorando los perfiles de los niños/as no afiliados a la Asignación Universal por Hijo (AUH).

UNICEF y CEPAL (2010). Pobreza infantil en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

UNICEF (2010). Inversión en primera infancia. Montevideo: UNICEF y Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

UNICEF y SENAF (2014). Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Relevamiento nacional – Actualización 2014.

UNICEF (2015). Determinantes sociales y ambientales para el desarrollo de los niños y niñas desde el período del embarazo hasta los 5 años.

UNICEF (2016). Bienestar y pobreza en niñas, niños y adolescentes en Argentina. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Transferencias y Condicionalidades

Asignación Universal por Hijo para la Protección Social y Condicionalidades, un análisis en perspectiva histórica

Diego Alejandro Zehringer

Resumen

El presente trabajo reflexiona sobre los Programas de Transferencias Monetarias de Ingresos y sus condicionalidades, desde su inicio hasta la actualidad. Comienza describiendo el contexto de surgimiento de dichas intervenciones públicas asistenciales post crisis 2001, a partir el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, posteriormente el Plan Familia para la Inclusión Social, para finalmente centrarse en Asignación Universal por Hijo para la Protección Social creada por el decreto 1602/2009. Estas políticas estatales desplegadas en nuestro país responden a una racionalidad de gobierno orientada a los denominados sectores "pobres, desempleados, y excluidos". Se analizan las condicionalidades que se piden a cambio para acceder y permanecer en estas prestaciones ya que configuraran dispositivos, habitus, formas sociales e institucionales que materializan supuestos, miradas, percepciones sobre la pobreza. Si bien, en términos generales todas las políticas sociales tienen requerimientos vinculados a obligaciones, lo que subyace y caracteriza a estos programas es la diferenciación e intensificación de las exigencias hacia la población receptora que debe demostrar y justificar la prestación recibida. A su vez, se identifican controversias entre dos enfoques de políticas sociales, uno vinculado al riesgo y el otro al de derechos., analizando a su vez las tecnologías y racionalidades neoliberales de gobierno ya que configuran subjetividades que normatizan y naturalizan prácticas en los agentes encargados de estas políticas como en los/as propios destinatarios. El trabajo problematiza estas intervenciones y arriba a conclusiones provisorias.

Summary

The present work reflects on the Monetary Transfer of Income Programs and their conditionalities, from its beginning to the present. It starts by describing the emergence context of these public interventions after 2001 crisis, from the Unemployed Heads of Household Program, later the Family Plan for Social Inclusion, to finally focus on Universal Assignment for Child for Social Protection created by 1602/2009 decree. These state policies displayed in our country respond to a rationality of government oriented to the so-called "poor, unemployed, and excluded" sectors. The conditionalities that are asked for in order to access and remain in these benefits are analyzed and they will configure devices, habitus, social and institutional forms that materialize assumptions, views, and perceptions.

Introducción

El pertinente comenzar expresando que sin desconocer antecedentes previos a la creación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (en adelante PJJHD)[1] por razones de factibilidad y recorte este artículo centra el análisis desde el primer programa masivo creado en nuestro país por el gobierno de Eduardo Duhalde hasta la fecha. El Plan económico de Convertibilidad lanzado en 1991 por el entonces economista Domingo Cavallo durante la presidencia de Carlos Saúl Menem tiene su crisis en el año 2001, en la presidencia de Fernando De La Rúa. Los procesos de ajuste y reformas económicas desarrollados en los 80 y principalmente en los 90 no fueron solo económicos, sino que involucraron cambios sensibles en

1 Si bien este trabajo aborda los Programas de Transferencia Condicionada post crisis 2001, cabe señalar que en Argentina existieron programas transitorios previos destinados a la población que por distintos motivos había perdido el trabajo formal o no había sido incorporada a él. Entre éstos: el Programa Intensivo de Trabajo creado en 1993 y el Programa Trabajar desarrollado entre los años 1995-1999.

los enfoques de intervención social. El conocimiento especializado gerencial de técnicos vinculados a los organismos internacionales de crédito tuvo una fuerte incidencia en toma de decisiones y una participación creciente de organizaciones privadas productoras de conocimiento tanto en lo público como en ámbitos más restringido de decisiones gubernamentales. Desde la restauración democrática en 1983 la pobreza como problema comienza a tomar un lugar preponderante en la agenda pública como en las políticas sociales. El neoliberalismo[2] y en particular el período que transcurrió entre 1989 a 1999 configuraron políticas económicas y sociales que aún, a pesar de rupturas, tienen persistencias en las dinámicas institucionales y en los agentes[3]. Este período, en términos generales privilegió la intervención dirigida a controlar los costos salariales y el conflicto con las organizaciones de trabajadores: la legislación de reforma laboral y privatización de la seguridad social, acompañadas por rebajas en las contribuciones laborales. Cortez y Kessler (2013) consideran que la movilización social de pobres y desocupados y actores de la nueva sociedad civil visibilizaron la cuestión social y el gobierno debió construir estrategias de intervenciones para estos sectores. El progresivo interés de los medios masivos de comunicación motorizó la atención sobre el tema. Los estudios de la pobreza proliferaron desde los 80, centrados en principio desde la consideración de la distribución del ingreso. El concepto fue acuñado especialmente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL en adelante) enfocando en la dicotomía pobre/no pobre a partir de una línea diferencial y un conjunto de necesidades básicas insatisfechas. Para algunos autores (Gutierrez 2005), Lovuolo (1999), el concepto de pobreza es descriptivo y se centra en identificar a través de indicadores (como el Índice de Desarrollo Humano) un determinado número finito de carencias. Fue utilizado por organismos internacionales (PNUD, Banco Mundial, entre otros) para medir la pobreza en Latinoamérica y sus críticas centrales apuntan a las limitaciones de un solo enfoque (ingreso) a un solo sector, el pobre sin percibir la correlación de múltiples variables. Este sesgo economicista mostró sus limitaciones. Kessler (2014) entiende que la pobreza es un fenómeno multidimensional y a su dinámica de producción como formas diferenciadas y polivalentes para dar una utilidad al término no solo es descriptivo, también sino explicativo.

Independientemente de cómo se sucedió el reconocimiento de la pobreza en la agenda pública, persisten controversias y divergencias entre distintas perspectivas y modelos de intervención[4], para decidir qué políticas son las que deben establecerse para abordar la cuestión social.

Soldano y Andrenacci (2006) señalan que una forma extendida de considerar las "políticas sociales" fue ubicándolas como maneras secundarias de distribución del ingreso o formas redistributivas (por oposición

2 El neoliberalismo es comprendido aquí desde la perspectiva de Anderson (2003), Klein (2007) Murillo (2011), quienes con matices diferentes según su objeto de estudio lo entienden no sólo como un programa económico sino un arte de gobierno que se fue configurando estratégicamente. Ciertos fundamentos teóricos se los puede encontrar en la Teoría Subjetiva del Valor de Carl Menger, la Teoría de la Acción Humana de Von Mises, retomando a Menger y la Teoría del Capital Humano de Becker y Schultz, figuras de la Escuela de Chicago. Nótese que la racionalidad neoliberal es una construcción histórica, compleja y marcada por disputas entre diversas escuelas y tendencias. Para profundizar, véase Laval y Dardot (2013), La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal. Sobre el proceso neoliberal en Argentina profundizar en Svampa (2005), La sociedad Excluyente, la Argentina bajo el signo del neoliberalismo.

3 El término agente es comprendido desde la perspectiva teórica de Bourdieu.

4 Modelos: refiere a las formas institucionales de abordar la cuestión social, particularmente los PTC. Recuperando la perspectiva de Bourdieu, Chamboredon y Passeron (2008) quienes expresan en esta línea que se puede designar por modelo a cualquier sistema de relaciones entre propiedades seleccionadas directas, abstractas, simplificadas, entre otras, creadas a fin de describir, comprender, prever, y hacer manejable el objeto de estudio. Esta construcción permite capturar y analizar la incidencia de intervenciones estatales de estos programas..

a las primarias, distributivas, que serían estrictamente económicas. Bajo este rubro se suelen incluir tres grandes campos de política: el del sistema de seguridad social (en Argentina esencialmente el sistema de pensiones de retiros e invalidez o sistema previsional y el de seguros de salud u Obras Sociales); el campo de las grandes instituciones públicas universales (la salud pública, el complejo educativo público); y las intervenciones públicas puntuales sobre individuos o grupos "de riesgo" (la política asistencial propiamente dicha). Estos enfoques contribuyeron a delimitar por primera vez, en forma de taxonomías de la política pública, el campo de discusión de la política social en la Argentina. En términos generales se puede considerar un enfoque que pone el aplomo en los instrumentos estatales centrado principalmente en la inclusión a derechos mediante el empleo formal, enfatizando la importancia de los seguros y regulaciones laborales y otro focalizado en la asistencia a la pobreza, la vulnerabilidad o la exclusión social a través de la administración de programas de carácter compensatorios y no contributivos[5].

Si bien no existe una única definición de política social, se comparte la perspectiva asignada por Grassi (2000:68) donde expresa que las políticas sociales del Estado son: *"el conjunto de regulaciones de la vida social referidas a la participación en la producción y reproducción ampliada de la vida. Se trata de una reproducción que excede a la sobrevivencia física, regenerando a cada vez las reglas y roles que presiden la vida de los sujetos en una sociedad capitalista moderna. Estas regulaciones de la política social configuran un orden político que, más allá de los sectores respectivos, habilita/inhabilita determinadas condiciones de lucha social (qué es lo legítimamente reivindicable y por quiénes) y habilita/inhabilita determinadas condiciones de intervención y capacidad de imposición política (cuáles son las intervenciones legítimas del Estado y en qué ámbitos)"*.

Prosiguiendo con el desarrollo, interesa destacar que si bien cada gobierno intentó imprimir su impronta interventiva y diferenciarse de las gestiones precedentes mantienen rupturas y continuidades más allá de los giros discursivos enunciados, los cuales no siempre tuvieron como correlato transformaciones medulares de las políticas llevadas cabo. En lo que refiere a transferencias monetarias o de servicios, mantienen configuraciones comunes y en particular los Programas de Transferencias Condicionadas[6] (en adelante PTC).

Texto y Contexto

Castel (2010) observa diversas metamorfosis que se fueron sucediendo, las cuales han aumentado las desigualdades, expresando que se asiste a una transformación del propio régimen de las protecciones que hace que los individuos sean desplazados hacia formas inferiores de protección, siendo devaluados, no sólo por no estar integrados en el régimen de empleo formal registrado, sino que las prestaciones brindadas se caracterizan por ser condicionales y son los/as destinatarios los que deben demostrar que están en déficit respecto del régimen "común", en este caso el contributivo. Lo antepuesto, permite conjeturar que éstos PTC utilizados por diversos países de la región Latinoamericana, se constituyeron en mecanismos de lucha contra la pobreza,

5 Sobre el tema ver véase Cortez y Marshall (1993).
6 Para ampliar sobre los tipos y modos de transferencias véase Villatoro (2007).

y una de sus finalidades radica en realizar transferencias monetarias a familias con hijos menores de edad y condicionarlas a efecto de fomentar tanto el cuidado de la salud como la formación del capital humano[7].

Cena y Chahbenderian (2015) señalan que estos programas como estrategias estatales de intervención de la pobreza en Latinoamérica se caracterizan por: 1- desde su aparición a comienzos de la década de los 90´ en los países de México y Brasil los mismos se han mantenido y multiplicado a más dieciochos países de la región. 2- desde la primera década del 2000 se convirtieron en mecanismos estratégicos y predilectos de los Estados para intervenir a la pobreza y han aumentado la cobertura y alcance geográfico. 3- fueron impulsados por los organismos multilaterales de crédito. Cecchini y Madariaga (2011) en un informe de la CEPAL expresan que estas intervenciones de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe operan en más de 18 países de la región y benefician a más de 25 millones de familias (alrededor de 113 millones de personas), es decir el 19% de la población de América Latina y el Caribe a un costo que ronda el 0,4% del PBI regional. La estructura básica consiste en un otorgamiento de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza que tienen hijos menores de edad, a condición de que éstas cumplan con ciertos compromisos relacionados al mejoramiento de sus capacidades humanas. Los debates sobre la idoneidad de los PTC son inconclusos y sus resultados han planteado diversas controversias en distintos ámbitos que aún siguen vigentes. Las obligaciones requeridas a los/as destinatarios[8] se relacionan principalmente con diversos cumplimientos en: educación, salud, nutrición, entre otros. Las prestaciones en términos generales pueden clasificarse en dos grandes clases, según se trate de beneficios asociados a la demanda (las familias) o a la oferta (los proveedores de servicios). A su vez las orientadas a la demanda se distinguen entre transferencias monetarias, no monetarias y de servicios (apoyos familiares y cursos de capacitación entre otras).

Andrenacci y Soldano (2006) sustentan que se pasó de una política social, donde el centro de gravedad en el Estado social implicaba un incremento y aplicación de la protección pública a través del trabajo formal registrado e instituciones universalistas, a otra modalidad cuya centralidad es la lucha contra la pobreza y el refuerzo de una red de seguridad mínima que funciona por detrás y por abajo del mercado de trabajo. El Estado social supuso un tipo de intervención dentro del régimen capitalista homogéneo a través de la desmercantilización. Este modelo configuró las políticas sociales en los países capitalistas, desde la década de 1930 hasta la década de 1980, desde los Estados de Bienestar en países centrales hasta los Estados Desarrollistas periféricos. Desde la recuperación democrática en 1983 en Argentina, las políticas toman otro sentido y se orientan, sin una determinación exhaustiva, como forma de distribución secundaria del ingreso y suelen incluirse en tres grandes campos: a) el sistema de seguridad social particularmente el régimen de jubilaciones y pensiones, retiro e invalidez del régimen previsional y seguros de salud. b) el campo de grandes instituciones públicas, las políticas universales: sistema educativo y de salud. C) aquellas destinadas a situaciones específicas, son intervenciones puntuales sobre grupos o individuos en riesgo. En

7 Diversos autores: Becker (1961-1964), Minser (1964), Schultz (1961), Denison (1962), Romer (1986), Lucas (1988), con impronta particulares sostienen que el nivel de conocimiento y la educación en particular son una inversión que incide sobre la productividad y el crecimiento económico. Suponen que el aumento de la productividad y del crecimiento económico es un proceso auto generador endógeno derivado del aprendizaje y el conocimiento, por eso insisten en la importancia de que una persona se eduque. El incremento en la alfabetización como en la educación supondría no solo mejores ingresos económicos sino mejoras en: nutrición, salud, cohesión social. Esta teoría es sustentada por organismos multilaterales principalmente por el Banco Mundial (ver Banco Mundial 2006-2009).

8 Aclaración: en el trabajo se utiliza el término destinatarios o titulares y no beneficiarios por estar vinculado la perspectiva de derechos.

el Estado capitalista neoclásico existe una multiplicación de los programas sociales, una intensificación de la focalización y predominio de modalidades de reinserción tutelada en el mercado de trabajo marcando diferencias con el Estado Clásico y el Estado Social.

El concepto de riesgo se encuentra relacionado con el interés y necesidad de codificar las incertidumbres y peligros que predominan en el escenario contemporáneo y se enlaza con la responsabilización de los individuos en la construcción de sus trayectorias sociales en un contexto de reestructuración y desintegración de los soportes colectivos de la vida social. Representa una modalidad que justifica la asistencia, legitimando las intervenciones en el campo social y está asociado a la prevención ante la eventualidad de que un hecho pueda acontecer. Representa un tipo de racionalidad que se materializa como estrategia de intervención y se constituye en una construcción cultural que toma preponderancia en los 90.

Lo Vuolo (1999) indica que estas nuevas modalidades de políticas sociales surgen en un contexto neoliberal en la región que incrementaron las desigualdades sociales como la pauperización, además coincide con las crisis de las sociedades centradas en el trabajo formal como eje de organización de las relaciones de protección social. Si bien las desigualdades no son nuevas, éstas se fueron intensificando. En esta línea de análisis Tilly (2000) expresa que los seres humanos crearon la desigualdad categorial hace miles de años y la misma fue aplicándose y reproduciéndose, aunque sea una rutina en ocasiones inadvertida se establece un sistema de la desigualdad categorial principalmente por los mecanismos de: A) la explotación que opera cuando personas poderosas disponen de los recursos de los que extraen utilidades a través de la coordinación del esfuerzo de personas ajenas a las que excluyen de todo valor agregado por ese esfuerzo. B) acaparamiento de oportunidades donde miembros de una determinada red ganan acceso a un recurso valioso, renovable, que se monopoliza mediante un modus operandi. C) la emulación de modelos organizacionales establecidos y/o trasplante de relaciones sociales de un ámbito a otro y la adaptación que refiere a la elaboración de rutinas diarias como ayuda mutua, cortejos, influencia política, recolección de información sobre estructuras categorialmente desiguales. Así la explotación y acaparamiento de oportunidades benefician la consolidación de la desigualdad categorial, en tanto que la adaptación como la emulación generaliza su influencia. Una determinada clase de desigualdad incide sobre una gran población de dos maneras complementarias: por el par categorial en cuestión: varón-mujer, trabajador-desocupado, ciudadano-no ciudadano, y/o organizaciones que controlan los recursos centrales que afectan el bienestar y sus efectos se difunden desde allí.

Merklen (2013) destaca justamente que (desde la década del 80 en adelante) estas nuevas intervenciones difieren de las políticas de protección social de la modernidad organizada que se caracterizaban por brindar seguridad y protección al conjunto de la ciudadanía: derecho a la asistencia, a la salud, a la jubilación, etc., por lo cual el individuo emerge a partir de su integración en colectivos y gracias a regulaciones sociales de tipo universalista. Las políticas de individuación en cambio apuntan al individuo como tal, tienen la producción del individuo como objeto, responsabilizándolo de su devenir, y es medular tanto su activación como corresponsabilidad, y están destinadas a aquellos que malogran su estrategia social donde la vida en sociedad se concibe aquí según el modelo de competencia generalizada y de luchas indeterminadas.

Merklen (2013:49) expresa: …*"la sociedad era la responsable de esta consecuencia negativa de la actividad económica sobre el trabajador, por tanto, debía proteger a las personas y a las familias. Así, con los ciclos de crecimiento y depresión identificada como intrínsecos a una economía de mercado el final del Siglo XIX hace posible la implementación de las primeras formas de seguro de desempleo: puesto que cada trabajador corría un riesgo involuntario de perder su trabajo, era legítimo que la sociedad mutualizara ese riesgo y lo protegiera. Al individuo lo resguarda la sociedad. A la inversa, la cuestión del riesgo se invoca hoy para indicar el peligro que, por sus actividades o su falta de precaución, los individuos hacen correr a la comunidad o, más específicamente, a otros in dividuos. Se acusa a quién pierde su trabajo de no haberse preparado para tal eventualidad, de no haberse formado, de no haber previsto lo que se venía, de no aceptar cambiar de domicilio, de no ahorrar. Se lo acusa sobre todo, de esperar que la sociedad venga a socorrerlo*…"

Recapitulando, las categorías expuestas son pertinentes para abordar el tema específico. Centrando ya sobre el objeto de estudio, se puede expresar que estos PTC otorgan recursos a familias en situación de pobreza que tengan a cargo a niñas, niños o adolescentes. A su vez la accesibilidad a la prestación exige una serie de cualidades a nivel individual y familiar que varía según los países[9] y que se requieren como condición para permanecer en los mismos.

Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. Breve reseña

Post crisis 2001 y ante el incremento notable de la pobreza, el desempleo y la desprotección social surge el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (en adelante PJJHD), instituido al inicio del gobierno de Eduardo Duhalde en el año 2002 y en el marco de una profunda crisis económica y social. Consistió en una transferencia monetaria continua y mensual de $150 (ciento cincuenta pesos) que se otorgaba a jefes y jefas de hogar desocupados. Los/as destinatarios a cambio del dinero que percibían debían realizar una contraprestación de tipo laboral o formativa. La responsabilidad del diseño e implementación de ambas acciones fue asignada al Ministerio de Trabajo de la Nación. Años más tardes, el Programa Plan Familia por la Inclusión Social (en adelante PFI) fue lanzado por el gobierno nacional de Néstor Kirchner, en 2004, quedando bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Resolución MDS N°825/05, art 3, decreto n°1506/04, art 4). Uno de los objetivos fue promover la integración y protección social de las familias en situación de vulnerabilidad o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de las capacidades posibilitando el ejercicio de derechos básicos. Entre el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social clasificaron receptores y receptoras del PJJHD usando el criterio de empleabilidad. El grupo calificado como inempleable o vulnerable social pudo optar por el programa PFI[10].

La AUH, fue creada mediante el decreto 1602/09 en la presidencia de Cristina Fernández, en el año 2009. Cabe señalar que si bien la AUH fue instituida en 2009, existieron debates académicos, legislativos, sindicales sobre un ingreso económico que garantice derechos básicos a la niñez como a los adultos mayores

9 En Argentina, actualmente la AUH y AUE, en Bolivia: Bono Juancito Pinto y Bono Juana Azurduy, en Brasil: Bolsa Familia, Chile: Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar, Programa Oportunidades de México, Mi Familia Progresa de Guatemala, Familias en Acción de Colombia, entre otros. Cada uno de estos programas contienen condicionalidades específicas.

10 Para ampliar véase: CELS https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/10/programa_familias.pdf

y que eran ambos sectores los más desprotegidos y en riesgo. La propuesta del Ingreso Ciudadano[11] es una de éstas.

La AUH, consiste en una prestación monetaria no retributiva mensual que se abona a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada niña, niño o adolescente hasta los 18 años que se encuentren a su cargo, o sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado. La prestación se abona por cada niño/a acreditado por el grupo familiar hasta una máxima acumulable al importe equivalente a cinco niño/as. Entre los requisitos centrales requeridos es que cada niño/a sea argentino, hijo/a de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a 3 años a la solicitud. La identidad se acredita bajo Documento Nacional de Identidad y, el vínculo con las respectivas partidas de nacimiento. En caso de adopción con tutelas o curatelas con testimonios judiciales. En cuanto a la condición de discapacidad en los términos de la ley 22.431 certificada por autoridad competente. Hasta los cuatro años de edad inclusive deberá acreditarse el cumplimiento del control sanitario y de vacunación obligatoria. Desde los 5 años y hasta los 18 años también deben certificar la concurrencia obligatoria a los establecimientos de educación pública.

El 80% de la suma económica se abona mensualmente mediante el sistema de pago de ANSES y el restante 20 % queda reservado en una caja de ahorro a nombre del titular en el banco de la Nación Argentina. Que se cobrara a través de tarjeta bancaria sin costo alguno. Las sumas remunerativas podrán percibirse cuando acrediten las condicionalidades. La AUH es incompatible con cualquier suma alcanzada contributiva o no contributiva, ya sea nacional, provincial o municipal, quedando también excluidos los trabajadores informales que declaren un salario superior al mínimo vital y móvil. El decreto además faculta al ANSES a dictar normas complementarias para la implementación, supervisión, control y pago. Se incluye dentro del Régimen de Asignaciones Familiares[12] instituido por ley 24.714.

El 15 de julio de 2015 la presidencia de la Nación envió un proyecto al congreso con la finalidad de hacer automática la movilidad de la AUH, AUE y las asignaciones familiares para trabajadores en relación de dependencia. El mismo día, la cámara de diputados convierte el proyecto en ley por unanimidad.

Actualmente la AUH sigue vigente en el gobierno de Mauricio Macri, aunque ha sufrido modificaciones, entre ellos la inclusión de los trabajadores monotributistas, que antes no estaban contemplados por ley.

Controversias, continuidades y rupturas.

Si bien la AUH presenta discontinuidades significativas con los programas precedentes entre los más destacados: la bancarización para la percepción del cobro por parte de los/as titulares, su ubicación en

11 Aclaración: como se expresó, si bien el artículo reconfigura los PTC post crisis 2001, es importante tener presente que en Argentina la década del ´90 la propuesta de inclusión vía ingresos estuvo presente en los debates nacionales acerca de cómo resolver el problema de la pobreza. Primeramente como discurso académico (CIEPP); posteriormente se incorpora al debate legislativo (propuesta de creación de un Fondo de Ingreso Ciudadano para la niñez/ARI) y en el 2001 se constituye en bandera del FRENAPO/Frente Nacional de Lucha contra la Pobreza impulsado por la CTA en la forma de un seguro de empleo y formación. Para profundizar sobre la propuesta del Ingreso Ciudadano en Argentina, remitirse a: Barbeito y Lo Vuolo (2003).

12 Sobre el régimen de asignaciones familiares ampliar en: Roffman (2001).

el régimen de asignaciones familiares, los incrementos del monto por ley de movilidad[13], su vinculación al enfoque de derechos[14], entre otros, manteniendo continuidades como son las contraprestaciones y condicionalidades[15] exigidas (salud y educación) para su percepción. Garcés (2017) expresa que los/as titulares son definidos desde una categoría social diferente: hijos de trabajadores desocupados o informales (en vez de "pobres"), no obstante esta población forma parte de intervenciones estatales que fueron previamente definidas dentro de las categorías de pobres. La diferenciación es con los trabajadores formales, a los cuales las exigencias no son tales, por ende la población de la AUH se puede definir a partir de la intervención social que el gobierno realiza desde "el status del pobre[16]".

En términos generales estas tres formas de intervención tienen características distintivas y a su vez particularidades en común. En referencia al PJJHD[17] se presentó como el primer PTC masivo en Argentina en el año 2002. Se dirigió a la población en condición de pobreza y vulnerabilidad, siendo presentado y/ o justificado como un programa de empleo, clasificando a sus beneficiarios según la posición que ocupan en el mundo del trabajo. Fue una respuesta política ante la crisis económica y social que estaba atravesando el país. Requería una contraprestación y la misma consistía en que los/as destinatarios debían participar en actividades de capacitación o comunitarias no inferior a cuatro horas diarias ni superior a seis. Las actividades eran aprobadas por los municipios previo dictamen del consejo consultivo comunal o barrial, el incumplimiento daba lugar a la extinción del beneficio económico. El entonces presidente Dr. Eduardo Duhalde en uno de sus discursos expresaba: …*"Todos conocemos bien los niveles de injusticia social y pobreza aguda del país. La brecha de pobres y ricos es la cara inhumana de un modelo de exclusión social que ha producido estragos… ha llegado la hora de pasar a los hechos*"… (La Nación, 03/04/2002). Con estas palabras el gobierno abordaba la idea de presentar al PJJHD como un derecho, produciendo un gran debate entre funcionarios y académicos.

Pobres estructurales y nuevos pobres[18] fueron incluidos en su primera instancia en este programa. Independientemente de las enunciaciones discursivas del gobierno, como se destacó precedentemente considerando la argumentación de Merklen (2013) este tipo de políticas de individuación apuntan al control social, responsabilizando al sujeto de la situación que atraviesa. La contraprestación va en este sentido o se orienta desde esta lógica según este análisis más relacionada al control que al derecho en sí. Se legitima controlar al beneficiario en la medida en que este recibe un dinero, un subsidio por parte del Estado. Resulta entonces entendible que la comunidad socorra al excluido siempre que no se instale en la posición de asistido y quiera convertir esa asistencia en un derecho. Lo que más se teme es que el individuo

13 Ley de movilidad jubilatoria 26417 de 2008.

14 En términos generales refiere a los derechos humanos reconocidos formalmente, donde los Estados se comprometieron y obligaron a dar garantías de éstos. Desde esta perspectiva las políticas e instituciones tienen por finalidad impulsar el bienestar debiendo incorporar mecanismos compatibles con las normas y principios establecidos en derechos humanos. Igualdad, no discriminación y responsabilidad son estándares centrales, como así también la inclusión de políticas bajo principios de: igualdad, progresividad y no regresividad, con acceso a la justicia, la participación ciudadana, la producción y accesibilidad a la información pública, entre otros. Para ampliar véase: Abramovich (2006), en Revista de la CEPAL N°88.

15 Sin desconocer la literatura especializada que relaciona el término contraprestación con una exigencia y responsabilidad de realización laboral o formativa a fin de recibir la transferencia, en distintos pasajes de este trabajo los términos: "contraprestación" y "condicionalidades" son utilizados indistintamente para referir a las obligaciones exigidas a lo/as titulares de dichos programas como requisitos para la percepción monetaria, "lo que se pide a cambio, la corresponsabilización", los compromisos que lo/as destinatarios deben asumir y cumplir para recibir y permanecer en la prestación.

16 Perspectiva teórica trabajada por Simmel (1986) El pobre. En: Sociología, estudios sobre las formas de socialización.

17 Para ampliar en aspectos generales y específicos del PJJHD ver: https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2004/10/plan-jefes-y-jefas.pdf

18 Para profundizar véase: Minujin y Kessler (1995).

se torne "vago". La responsabilidad es individual, de las personas "pobres" y "asistidas" sobre su situación y depende de ellos superarse. Este tipo de políticas se orientaron desde una lógica particular que puede ser pensada desde el concepto de gubernamentalidad. Siguiendo a Giavedoni (2012) dicho concepto indica esa novedosa modalidad en el ejercicio del poder, que Foucault comenzó a trabajar en la segunda mitad de los 70. Si bien es un término complejo indica un nuevo modo en el ejercicio del poder que tiene por fin y objetivo la dominación no del individuo singular sino de la población, valiéndose de los dispositivos de seguridad, técnicas de intervención sobre dicha población, con el fin de establecer diversas secuencias, inducir, facilitar o evitar determinados sucesos a nivel colectivo. Permite pensar entonces como los micros poderes "gubernamentalidad del Estado" a partir del cual el gobierno como forma particular de ejercicio del poder comienza a invadir la esfera del Estado. Estas ideas admiten conjeturar provisoriamente que los PTC pueden constituirse en mecanismos destinados a cumplir con la finalidad de mantener el orden social del sistema de reproducción capitalista morigerando la conflictividad social, mediante la vigilancia, el control y disciplinando las conductas de la población, más aún cuando los/as agentes, destinatarios y la sociedad en general aceptan las condicionalidades validándolas y naturalizando diferenciaciones sociales, en este caso entre trabajadores asalariados registrados o trabajadores informales o desocupados. En esta línea Pastorini (1997: 7) analizando las políticas sociales desde la perspectiva crítica expresa: …"*en realidad esa función social enmascara y encubre las funciones esenciales que las políticas sociales desempeñan en el mundo capitalista, al presentarse frente a los individuos como mecanismos institucionales tendientes a "disminuir las desigualdades sociales, "redistribuyendo" los escasos recursos en un sentido contrario al del mercado: quien menos tiene será quien más recibirá de las políticas sociales. No obstante ese sistema de "solidaridad social" no es otra cosa que la cáscara, la punta de un iceberg, que encubre y oculta el "carozo" de la cuestión; en este caso sus funciones política y económica*"...

Reanudando la descripción y análisis de estos programas, en 2004 se presenta el PFI como un intento de superación del PJJHD, la postulación desde el gobierno del Dr. Néstor Kirchner quien en uno de sus discursos expresaba que fue: "*La opción más racional es la que hemos adoptado y proponemos. No existe sustentabilidad para ningún programa que no contemple crecimiento económico e inclusión social. Es vital obtener sustentabilidad interna para dar viabilidad temporal a cualquier programa y la sustentabilidad sólo es posible en base al crecimiento con equidad"... "El "Plan Familias" a través de diferentes instrumentos propicia la integración y el desarrollo de las familias en situación de vulnerabilidad en dos sentidos fundamentales. Con eje en cada casa u hogar, construyendo vínculos de pertenencia y contención afectiva. Con eje en lo comunitario, afianzando los derechos ciudadanos, creando un ámbito de identidad y resaltando el valor de la solidaridad y la amistad*"… (La voz, 02/03/2004)[19].

Fue el Ministerio de Trabajo de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación quienes tuvieron la tarea de clasificar a los/as receptores y del PJJHD utilizando el criterio de empleabilidad. El grupo calificado como vulnerable social pudo optar por el PFI. Se nota así que independientemente de los discursos oficiales el plan mantiene condicionalidades para sus receptores. Si bien estas cambian en sus formas, perdura la idea de que son los/as destinatarios quienes deben mostrar a través de su esfuerzo personal la voluntad de auto superación y capacitación, entre otras exigencias.

19 http://archivo.lavoz.com.ar/2004/0302/1159.pdf

En 2009, la Dra. Cristina Fernández anuncia la creación de la AUH. En su discurso inaugural expresó: …"*La ampliación de este beneficio llegará a los hijos de desocupados y a sectores de la economía informal y no tiende a competir en el mercado laboral quitando mano de obra*"… (La Nación, 29/10/2009). Una de las intencionalidades de esta política es la incorporación y protección de un nuevo sector: niñas, niños y adolescentes, hijos de trabajadores informales o desocupados. El gobierno intentó mediante esta política garantizar derechos a la niñez siendo uno de los grupos más vulnerables y desprotegidos[20].

Arcidiácono (2011) argumenta al respecto que a partir de 1957 Argentina constituyó el sistema de Asignaciones Familiares (en adelante AAFF) que tenía como objetivo aliviar a los trabajadores formales a través de transferencias de ingresos que se realizaba mediante la seguridad social. El derecho a las mismas se encontraba legitimado y condicionado por la relación de las personas con el mercado laboral y los aportes financieros realizados al sistema de seguridad social. Mujeres y niños se incorporaron al sistema de protección durante esos años a través del hombre trabajador en un modelo de bienestar con altas tasas de empleo registrado. La autora caracteriza el período 2003- 2009 bajo un esquema de políticas sociales duales. Por un lado y como objetivo la reducción de la pobreza e inclusión social estuvo sostenida por la promoción de políticas activas en materia de empleo mediante medidas orientadas a la recomposición salarial de los trabajadores formales incluyendo además la revisión del régimen previsional de las AAFF, con estímulos para la registración del empleo, suspensión de despidos sin justas causas, modificación de ley de quiebras entre otras medidas. Estas políticas coexistían a su vez con un grupo de PTC y esta disociación es concordante, en algunos aspectos con la lógica arraigada de años anteriores donde las políticas sociales se implementaban en aéreas especificas con baja interrelación entre los sectores productivos-empleables y asistencial- inempleable quedando fragmentado el sistema[21]. A partir de estas argumentaciones se puede inferir que los PTC con distintas lógicas fueron dispositivos destinados a atender a estos sectores excluidos del mercado formal del trabajo. Si bien la AUH tiene aspectos superadores comparativamente con programas precedentes, mantiene una perdurabilidad de ciertas lógicas, entre éstas las condicionalidades en salud y educación reclamadas a los/as destinatarios concebidos como desocupados y éstas diferencian a las personas según su posición: trabajadores formales registrados-trabajadores informales o desocupados. Si bien esto es una cuestión que debería repensarse también es pertinente destacar las argumentaciones que sostienen Hintze y Costa (2011) quienes analizando la AUH en el marco del Sistema de Seguridad y debatiendo el significado de la tendencia de las políticas sociales desarrolladas en las últimas décadas en Argentina subrayan la importancia de haber incluido la AUH en el régimen de AAFF, siendo esto un avance. El nuevo régimen conformado no identifica a sus destinatarios como pobres o vulnerables por lo cual evitaría, en cierto modo, la estigmatización de esta población a diferencia de las políticas neoliberales de asistencia focalizada. La relación de la AUH con la Seguridad Social la vincularía con las premisas de solidaridad e igualdad y con el reconocimiento de derechos. No obstante advirtieron una diferenciación que se sucede entre hijos de trabajadores. Son los trabajadores informales o desocupados a los que se

20 Para precisar véase: Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y Decreto 1602/09 que institucionaliza la AUH. Sobre evaluación de la AUH desde sus inicios, véase el primer estudio realizado por Agis, Cañete y otros (2010) donde miden el impacto sobre cuatro dimensiones centrales del bienestar: pobreza, indigencia, desigualdad y vulnerabilidad relativa. Para analizar diversas objeciones retómese el estudio realizado Lozano, Raffo, Rameri, Straschnoy, Haimovich (2010) que también pretendió calcular el impacto, a la vez discutió el alcance real del programa en términos de universalidad.

21 Para ampliar sobre el sistema de seguridad social, cobertura como protección en las últimas décadas Véase: Curso y Beccaria (2011).

los somete a condicionalidades. Otra divergencia es el límite del quinto hijo para lo/as titulares de AUH, mientras que para los trabajadores formales registrados esa limitación no aparece. Estas controversias observadas estarían presentes y mientras un logro fue la ampliación de las asignaciones a un vasto sector de la población, constituyendo una diferencia destacada con políticas asistenciales de las últimas décadas y específicamente el reconocimiento de derechos a trabajadores no registrados pudiendo constituir un avance de la asistencia enmarcada en derechos, por otro lado se establecen diferenciaciones entre trabajadores formales e informales. Habría que poner un signo de atención para que la AUH no sea interpretada como una asistencialización de la seguridad social y por ende obture el sentido real de ampliación de derechos.

Conclusiones y aperturas

Este breve recorrido, permite conjeturar que los programas caracterizados responden a intervenciones políticas y epocales específicas. La inclusión a derechos que en principio enuncian queda sujeta a vaivenes micro y macro estructurales de los diferentes gobiernos, erosionando una plena política de Estado en favor de los sectores desprotegidos.

Si bien la AUH presenta distinciones importantes con sus programas predecesores mantiene continuidades como son las condicionalidades. Esta diferenciación categorial entre trabajadores formales e informales y desocupados genera una perdurabilidad de la desigualdad que afecta principalmente a los sectores más desprotegidos. Siguiendo a Lucero (2011), tres aspectos que marcan esta diferenciación de requisitos son: A) los instrumentos de acreditación: un trabajador formal debe acreditar la asistencia escolar de sus hijos a través de la certificación al inicio o terminalidad del ciclo lectivo otorgado por el establecimiento educativo. En caso de asignación prenatal presenta certificado que acredite estado de embarazo, tiempo de gestación y probable fecha de parto. Son certificaciones puntuales y precisas, y cesa cuando se incorporan al legajo personal del trabajador. En el caso de AUH para acreditar escolaridad y control sanitario es necesario acudir a autoridad escolar o de salud pero la certificación se vuelca en la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. Tiene una permanencia prolongada y es obligatoria en tanto se perciban las asignaciones. Se constituye en un documento ineludible para cualquier trámite ante la ANSES. Fija el estado social del portador y esto distingue su condición social. B) La intensidad de la obligación: la exigencia de la asistencia escolar no es aplicada del mismo modo para todos los/as destinatario del sistema de AAFF. A los/as trabajadores formales se les requiere certificación para recibir la ayuda escolar anual, pero no para recibir la asignación por hijo. A los titulares de la AUH sí le es exigida la asistencia escolar para cobrarla. En el caso de salud es aún más notable la diferencia entre estas categorías de trabajadores. Los/as trabajadores formales en el único caso que se les solicita controles sanitarios son en una situación de embarazo, en tanto las exigencias que deben cumplir lo/as trabajadores informales o desocupados de acuerdo al decreto 1602/09 son diferentes. Se observa entonces una intensidad mayor en los titulares de la AUH donde los requerimientos y la corresponsabilidad son claramente distintivos. C) La lógica de la condicionalidad: las mismas pueden distinguirse según se trate de trabajadores formales o informales. La asignación por escolaridad constituye un método de intercambio por el cual con antelación al cumplimiento de la obligación se produce la transferencia de dinero a fin de contribuir en los gastos del ciclo lectivo. Esta medida promociona y estimula la asistencia escolar. En el juego de obligaciones el agente y su conducta

son puestos en un segundo lugar priorizando la transferencia monetaria. Hasta la última modificación incorporada en 2015 esto no ocurría en el caso de la AUH. La asistencia escolar se transforma en una condición para percibir la asignación por hijo/a y el incumplimiento deriva en la pérdida de la misma. El intercambio en la AUH se organiza en base a una retención del 20% siendo un acto coercitivo que espera una determinada conducta por parte del destinatario. Esta anticipa la sanción en caso de incumplir con los requerimientos. Si bien la AUH no se presenta como un programa estrictamente asistencial surgen conceptos derivados del campo asistencial el cual está organizado y basado en el principio de necesidad, por tal motivo aparece una zona gris entre asistencia y promoción.

Finalmente cabe destacar que a diez años de la creación de la AUH se produjeron cambios micro y macro estructurales que la conciben desde distintos enfoques. Siguiendo la perspectiva analítica de Arias (2018) para caracterizar el período Kirchnerista utiliza la denominación de modelo aditivo cuyos principales ejes se circunscribieron en potenciar el modelo de crecimiento económico y el mercado interno a través de la distribución de recursos no únicamente como mecanismo compensador, sino como potenciador del consumo. Esta política procuro gestar una ruptura con conceptos del modelo neoliberal de la pasada década. Pretendió concebir y nominar a los sujetos no como beneficiarios sino como titulares de derechos en contraposición a los preceptos derivados y propiciados por los organismos multilaterales de crédito. Con aciertos y errores la clave para una solución estructural de la pobreza desde esta perspectiva se enfocó en el crecimiento económico y creación constante de puestos laborales. El trabajo decente seguía siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad que permitiría el desarrollo integral de la persona. Desde este argumento la AUH se la publicitó como una política importante, que debe ser analizada junto a otras como fueron: la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva que en diciembre de 2007 repatrió más 1.000 científicos mediante el programa Raíces, la ley de Movilidad Jubilatoria sancionada en 2008 la cual garantizaba dos actualizaciones anuales en los haberes, la ley de Matrimonio Igualitario y posteriormente se vio complementada por la ley de Identidad de Género, ley del voto joven optativo que promulgó la ley 26.774, en abril de 2010 se puso en marcha el Plan Conectar Igualdad para que alumnos y docentes de nivel medio de escuelas públicas de todo el país cuenten con una notebook que les facilite acceder al mundo digital del conocimiento y que al cabo de cuatro años según informan las estadísticas oficiales, se han entregado más de 4.700.000 computadoras. La estatización del sistema de jubilaciones y pensiones, que incorporó los 90.000 millones de pesos de los trabajadores, administrados por aseguradoras privadas que cobraban comisiones del 33%, pase a manos del Estado. En el año 2011, por Resolución 235/2011 se crea la Asignación por Embarazo para Protección Social, entre otras.

Este modelo fue reconfigurándose a partir del triunfo de la Alianza política nucleada en Cambiemos que en Diciembre de 2015 asume los destinos del país. Esta fuerza política replantea una reconversión del modelo. Se observa un desplazamiento de la idea de derecho por la noción de asistencia que es vinculada a la noción de ayuda. Según Guimenez (2017) existiría un salvajismo discursivo en la forma que emergen algunas declaraciones en esta nueva etapa política. El salvajismo tiene picos altos en ciertas manifestaciones discusivas denigratorias dirigidas a las personas que reciben asistencia estatal y son relevantes en tanto se articulan con otras modalidades operatorias y reformas que se instalaron. Estos modos y representaciones despectivos de tratamiento de las personas (desde que las mujeres se embarazan para cobrar un plan hasta

que utilizan el dinero para alcoholizarse) coinciden con la reaparición de la idea de pobreza como problema y de la ayuda filantrópicamente pensada como respuesta. En este nuevo escenario complejo la AUH disputa su perdurabilidad y sentido, pudiendo constituirse en un mero programa asistencial compensatorio o retomar la apuesta de vincularse al enfoque de derechos que garantice a niñas, niños y adolescentes un mejor porvenir.

Sin desconocer los avances que la misma produjo y mejoramientos parciales en la calidad de vida de los destinarios, coexisten controversias que siguen presentes y hace preguntar si son estos programas son una inclusión real basada en derechos o bien siguen siendo políticas gubernamentales residuales destinadas a mantener del orden social, controlando y disciplinando a sectores vulnerables de la sociedad. Sin bien cada modelo tiene concepciones particulares, emergen contradicciones endógenas que son necesarias analizar para comprender su complejidad. Este ejercicio de elucidación permitirá entender las intervenciones y las disputas que se suceden, en este caso sobre la AUH más allá de los supuestos consensos sociales que existen sobre esta política.

Bibliografía

Abramovich, V. (2006): "*Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*", Revista de la CEPAL, N°88.

Agis, E., Cañete, C., y Panigo, D. (2010): "*El impacto de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina"*, artículo publicado en Argentina, 2010. www.fundacion.uocra.org

Anderson, P. (2003): "*Capítulo 1. Neoliberalismo: Un balance provisorio",* CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

Arcidiácono, P. (2011): *"Estado y sociedad civil: ¿proveedores de bienestar social? Políticas sociales en Argentina (2002-2007)",* Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Ed. Mimeo.

Arias. A (2018) "*De aditivos a amortiguadores. Cambios en el modelo de intervención asistencial*". En ConCienciaSocial. Revista digital de Trabajo Social. Vol. 2 (2019) Nro. 4 - ISSN 2591-5339 https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/

Banco Mundial (2006): *"Un nuevo enfoque frente a la asistencia social: la experiencia de América Latina con los programas de transferencias en efectivo condicionadas. Notas sobre Redes de Protección Social N°15"*. Autora: Rawlings, Laura.

Banco Mundial (2009): "*Transferencias Monetarias Condicionadas*", reduciendo la pobreza actual y futura: Fiszbein y Norbert Schady con Francisco H. G. Ferreira, Margaret Grosh, Niall Keleher, Pedro Olinto y Emmanuel Skoufias, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial 1818 H Street NW Washington, DC 20433.

Bourdieu, P., Chamboredon, J. y Passeron, J. (2008): "*El Oficio del Sociólogo; Presupuestos Epistemológicos*". Siglo XXI. México.

Castel, R. (2010): "*El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*". Ed. Fondo de la Cultura Económica, Buenos Aires.

CELS (2004): "*Plan jefes y jefas ¿derecho social o beneficio sin derecho?",* 1° ed., Centro de Estudio Legales y Sociales, Buenos Aires.

CELS (2007): "*Programa familias por la inclusión social entre el discurso de derechos y la práctica asistencial"*, 1° ed., Centro de Estudio Legales y Sociales, Buenos Aires.

Cena, R. y Chahbenderian, F. (2015): *"El abordaje estatal de la pobreza en Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas"*, Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Volumen 13, CLACSO. Disponible en http://revistalatinoamericananaumanizales.cinde.or.co

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011): "*Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*", CEPAL Cuaderno N°95, publicación de las Naciones Unidas. Disponible en http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/42797/P42797.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xslt

Cortéz, R. y Kessler, G. (2013): *"Políticas, ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina Democrática*" (1983-2012). En: Revista de Indias, 2013, vol. LXXIII, n. º 257, ISSN: 0034-8341 doi:10.3989/revindias.2013.010.

Cursio, J. y Beccaria, A. (2011): "*Sistemas de seguridad social y mercados de trabajo: evolución de la cobertura Argentina entre 1990 y 2010*". En Danani, C. y Hintze, S. (Coord.): Protecciones y desprotecciones. La Seguridad Social en Argentina: 1990-2010. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.

Danani, C. (2017): "*Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales*". En revista Sociedad, N- 37, UBA sociales, Buenos Aires.

Diario La Nación. "Duhalde lanzo el plan social". 03/04/2002. [En línea] Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/385820-duhalde-lanzo-el-plan-social

Diario La Nación. "Es el sistema más redistributivo y más justo, dijo Cristina Kirchner". 29/09/2009. [En línea] Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/1191981-es-el-sistema-mas-redistributivo-y-mas-justo-dijo-cristina-kirchner

Fernández Sotto, S y Tripiana, J. (2017): *"Acumulación capitalista, política social y proceso de hegemonía. La Asignación Universal por Hijo y la reconfiguración de la protección social en Argentina"* en "*Estados y políticas sociales. Los programas de transferencia de renta condicionada en el proceso de hegemonía en América Latina",* Ed. Espacio, Buenos Aires.

Garcés, L. (2017): *"Políticas sociales y condicionalidades. Un abordaje relacional de la Asignación Universal por Hijo",* Ed. Espacio, Buenos Aires.

Grassi, E. (2003): "*Políticas y problemas en la sociedad neoliberal"*, Ed. Espacio, Argentina, 2003.

Giavedoni, J. (2012): "*Del Estado en crisis a la crítica del Estado. Diálogo en torno a la perspectiva del Estado y la gubernamentalidad en el análisis de la nueva cuestión social en América Latina*". En: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Año LVII, núm. 214, ISSN-0185-1918.

Guimenez, S. (2017): Salvajismo discursivo y desciudadanización de las políticas sociales. En *Revista Bordes.* Publicación de la Universidad Nacional José C. Paz. Enero. Buenos. Aires. Recuperado de: http://revistabordes.com.ar/salvajismo-discursivo-y-desciudadanizacion-de-laspoliticas-sociales

Kessler, G. (2014): "*Controversias sobre la desigualdad 2003 – 2013*". Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Klein, N. (2007): "The Shock Doctrine".Ed. Random House of Canadá.

Laval, C. y Dardot, P. (2013): "La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal", Ed. Gedisa S.A., Barcelona, España.

Lo Vuolo, R. y otros (1999): "*La pobreza... de la política contra la pobreza",* Buenos Aires. Ed. Miño y Dávila- Ciepp.

Lozano, C., Raffo, T.; Rameri, A., Straschnoy, M. y Haimovich, A. (2010): "*Análisis del Programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social: ¿replanteo económico o estrategia de contención?"*. II Congreso Anual Lineamientos para un Cambio Estructural de la Economía Argentina, Buenos Aires, 2010.

Lucero, M. (2011): *"Entre la asistencia y la seguridad social: la estrategia de intervención de la AUH"*. III Congreso Nacional de Trabajo Social y II Encuentro Latinoamericano de Profesionales, Docentes y Estudiantes de Trabajo Social, Tandil.

Merklen, D. (2013): *"Las dinámicas contemporáneas de la individuación"*. En Castel R.; Kessler, G.; Murard, N.; Merklen, D. Individuación, precariedad e inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente? Ed. Paidos, Buenos Aires.

Minujin, A. y Kessler, G. (1995): "*La nueva pobreza en Argentina*" Ed. Planeta. Buenos Aires.

Murillo, S. (2011): *"La nueva cuestión social y el arte neoliberal de gobierno",* en Revista Cátedra paralela Nº8.

Pastorini. A. (1997): ¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría "concesión conquista". Texto extraído de *Serviço Social & Sociedade* n. 53. Sao Paulo.

Roffman, R., Grushka, C y Chebez, V. (2001): *"El sistema de asignaciones familiares como herramienta central en la política social argentina"*. VI Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires.

Schutz, A. (1974): *"La construcción significativa del mundo social. Introducción a la sociología comprensiva",* Ed. Paidós, Buenos. Aires.

Simmel, G. (1986): "*El pobre. Estudios sobre las formas de sociabilización*", Ed. Alianza, Madrid.

Soldano, D. y Andrenacci, L. en: Andrenacci, Luciano (comp) (2006): *"Problemas de política social argentina"*. Ed. Prometeo, UNGS, Buenos Aires.

Svampa, M. (2005): "*La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*". Ed. Taurus, Buenos Aires.

Villatoro, P. (2007): "*Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras*", documento presentado en el seminario internacional Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas, Brasilia 20 y 21 de Noviembre.

Entre derechos y méritos. Derroteros del vínculo entre AUH y escolarización a 10 años de su instauración

Nora Gluz / Inés Rodríguez Moyano

Resumen

Argentina, con el cambio de siglo, inicia un proceso político denominado como de "nuevo signo" donde, al igual que otros gobiernos de la región, se caracterizaron por la impugnación a las orientaciones impuestas por el Consenso de Washington. En nuestro país, las nuevas perspectivas políticas generaron importantes transformaciones en el campo de las políticas sociales lo que redundó, entre otras cuestiones, en la ampliación de derechos mediante la incorporación de grupos históricamente excluidos a la seguridad social; y en el caso de la escolarización, en la recuperación de la responsabilidad pública por las trayectorias. Lo peculiar de esta etapa fue la creación de nuevos dispositivos de articulación entre la seguridad social y la escolarización que encuentran en la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) ley 24.714 un verdadero punto de inflexión en tanto el cumplimiento de la escolaridad obligatoria como condicionalidad establecida para su percepción supuso la revisión de viejos mecanismos expulsivos del campo escolar.

Esta ponencia analiza los avances y límites en estos procesos y el modo cómo a partir de la gestión del gobierno de Cambiemos en diciembre 2015 se introducen modificaciones que retrotraen los logros construidos en la gestión precedente.

Los hallazgos sugieren que la reorientación de las políticas educativas y sociales a nivel nacional subvierten el carácter protectorio hacia las infancias y adolescencias incorporadas a la seguridad social a través de la AUH mediante la acentuación de dos dinámicas relacionadas que las políticas previas pretendían por el contrario revertir: por un lado aquella que, tendiente a la fragmentación de la oferta educativa resquebraja las orientaciones comunes y la equivalencia de las prestaciones; por otro, la reactualización de la lógica meritocrática. Se trata de un proceso que opera centralmente a partir de la reformulación de los mecanismos de asignación de recursos y en el refuerzo a políticas focalizadas que reinstalan la lógica de la compensación del déficit y renuevan las *fronteras de atención* entre los grupos más vulnerables respecto de las actuaciones hacia la escuela en su conjunto. Los efectos combinados de estos fenómenos individualizan las condiciones para el cumplimiento de la condicionalidad educativa de la AUH modificando el sentido de las llamadas políticas de inclusión y de las apuestas políticas fundantes de la AUH orientadas a la intersectorialidad para la garantía de derechos interrelacionados.

Introducción

En el campo académico existe cierto consenso en reconocer que las orientaciones de las políticas para garantizar el derecho a la educación a partir de la gestión del gobierno de la Alianza Cambiemos en diciembre 2015, retrotraen los derechos restituidos y/o conquistados en el período denominado como "posneoliberal" (Sader, 2008) o de "nuevo signo" (Moreira et. al., 2008). En el campo educativo los logros de dicho período fueron producto de una serie de intervenciones orientadas a construir como horizonte de sentido la integralidad de los derechos y la igualdad de las prestaciones, o sea, el universalismo en su sentido más cabal (Danani, 2017). En este contexto, la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH)

representó la medida más acabada de este proceso inaugurando un nuevo paradigma de "protección ampliada" de la infancia (Mazzola, 2012). No solo transformó los mecanismos de funcionamiento y asignación de las transferencias condicionadas sino que incrementó la cobertura del sistema de seguridad social vigorizando su sentido solidario a la vez que estableció nuevos modos de articulación con los tradicionales sectores de la política social como lo es el educativo.

En esta ponencia nos proponemos analizar esa particular articulación entre seguridad social y escolarización que instaura la AUH, y los sentidos acerca del derecho a la educación y a la protección social que se co-constituyen a partir de la creación de dicha medida hasta el presente. Para ello, presentamos en la primera parte un análisis de las progresivas transformaciones en las políticas educativas a partir del kirchnerismo, evidenciando la complejización de la agenda pública frente al problema de la exclusión y el modo como la AUH como política complementaria a la escolarización corona este proceso. En el segundo apartado, damos cuenta de cómo la reorientación de las políticas de atención a las desigualdades en el campo escolar a nivel nacional a partir del cambio de gobierno a fines del año 2015 desarticula los avances en la construcción de lo común tendiente a la universalización no sólo en términos de la cobertura sino de la igualdad educativa, profundizando las brechas de atención entre distintos grupos sociales. Entre los cambios más elocuentes se observa una jerarquización de las prestaciones estatales a través de las cuales se pretende garantizar el derecho a la educación, lograda por la modificación de los mecanismos de asignación de los recursos y la centralidad que adquieren las estrategias políticas que devuelven a las escuelas y las familias la responsabilidad individual e institucional por los resultados. Por último, presentamos algunas líneas de interpretación teórico metodológicas que pretenden explicar cómo los limites que mostró en el período 2003-2015 el proceso de construcción de un nuevo paradigma cultural acorde a la ampliación de derechos, operaron como plafón para la reactualización de los discursos conservadores en el escenario actual. El estudio de la subjetividad de los actores, de cómo ésta opera en los modos de apropiación y construcción del sentido de las políticas públicas y, simultáneamente, en cómo las políticas contribuyen a reforzar o modificar esa doxa común, se constituye en una de las dimensiones relevantes para la comprensión de estos procesos.

Los debates aquí presentados son el resultado preliminar del proyecto UBACyT **"**Políticas públicas y derecho a la educación en la Argentina del siglo XXI. Análisis sobre las trayectorias de las políticas educativas en un país federal", con sede en el IICE-UBA.

1. La AUH y las políticas tenientes a garantizarel derecho a la educación

Las transferencias condicionadas de ingreso emergen en los años ´90 al amparo de los procesos de pauperización social y expulsión del mercado de trabajo. Promovidas por organismos internacionales, se destinaron a los grupos más vulnerables de modo de combatir la pobreza extrema, bajo un discurso moral que pretendía incidir en las conductas de esas poblaciones a la vez que se las responsabilizaba por su situación desventajada. De esta forma se esperaba que vía los recursos monetarios y el condicionamiento de las conductas, los grupos más desposeídos superaran sus condiciones de vulnerabilidad extrema. Tal fue el caso de los planes transitorios de empleo que se acompañaban de "apuestas" al "capital humano" de los menores de esas familias -como el Plan Jefes y Jefas (a partir del 2002) y luego, el Plan Familias en el 2005- pero sin

intervenir sobre los factores expulsivos del mercado de trabajo o del sistema escolar. La sola obligación de escolarización como "contraprestación" suponía romper con el "círculo vicioso de la pobreza".

La misma lógica supusieron los mecanismos de transferencia de ingresos al interior del propio campo escolar que, como las becas estudiantiles a los estudiantes en condición de vulnerabilidad, se instauraron desde finales de los años 90. El Programa Nacional de Becas Estudiantiles (1997) para los adolescentes "meritorios" más pobres del Tercer Ciclo de la EGB, significó un importante giro en la tradición del sistema, que pasó de un modelo universalista de prestación del servicio hacia la focalización de ciertas prestaciones (sólo las básicas) a los sectores más pobres, acercándose de este modo a los mecanismos propios de la asistencia social.

Los estudiantes en condición de pobreza se constituyeron mediante este programa en "objeto" de una estrategia sistemática de atención desde el Estado en función de los recursos asignados cada año en el presupuesto nacional (situación que varió año a año, ampliando o circunscribiendo su cobertura). Los potenciales destinatarios debían, por ende, competir por el acceso a recursos en función de su posición en un ranking de pobreza (los más pobres entre los pobres a partir de un guarismo que combinaba condiciones de privación diversas), y el sostenimiento de los mismos ligado a los comportamientos y esfuerzos verificables en la asistencia escolar y el rendimiento. Estas intervenciones, junto a la extensión de la obligatoriedad escolar prevista en la Ley Federal de Educación (1993), generaron una importante expansión de la matrícula. Sin embargo, y al igual que en los planes de asistencia social, éstas no garantizaron la efectiva integración de estos grupos a la escuela. Distintos autores coincidieron en destacar que el proceso de masificación estuvo lejos de democratizar el acceso al conocimiento ya que no se cuestionaron los mecanismos expulsores propios del sistema ni las dinámicas segregatorias y de fragmentación que devaluaron la oferta escolar para los grupos sociales que se incorporaban tardíamente al sistema y desde posiciones sociales desventajosas (Duschatzky y Redondo, 2000; Gluz, 2006).

En la escuela, los sentidos acerca de la asignación de recursos materiales a la población "bajo programa" operaron en base a la lógica del "desinterés" propia de este campo. Dado que la mediación de los recursos económicos aparece desaconsejada como norma tácita en el universo escolar (Bourdieu; 1997), en este período adicionalmente se generaron representaciones negativas acerca de los beneficiarios reactualizando concepciones acerca de las mediaciones materiales como carentes de valor simbólico y por ende cuestionables como fuentes legitimas del "interés" por la escuela[1] (Gluz, 2006).

Asimismo, y dada la desvalorización estructuralmente arraigada en los valores del campo educativo hacia la cultura popular, la promoción del ingreso y permanencia de los jóvenes de sectores populares fue de la mano de bajas expectativas de rendimiento, cuyo impacto sobre el trabajo pedagógico ha sido estudiado por la literatura especializada (Tenti et.al1984).

Con el cambio de siglo, sin embargo, se produjo un viraje en las políticas de transferencias condicionadas de ingresos. Si bien algunas de las políticas previas continuaron vigentes y se ampliaron durante los primeros años del gobierno kirschnerista, aparecieron otras nuevas que introdujeron reglas de juego fundadas en perspectivas diferentes hasta que progresivamente se fue avanzando hacia un nuevo paradigma de protección ampliada (Mazzola, 2012). El Plan Familias fue un primer paso hacia ese objetivo al proponer

1 Sobre el vínculo entre las acciones morales y las estrategias de universalización y legitimación para la acumulación de poder simbólico consultar Bourdieu (1997).

una transferencia condicionada a la salud y educación de los menores a cargo proporcional en sus recursos a la cantidad de hijos e incluyendo como beneficiarios no sólo a los desempleados sino también a los trabajadores con un salario menor al Mínimo Vital y Móvil (SMVyM).[2]

Durante ese periodo, y en el marco de la agenda de inclusión social en educación, se desarrollaron intervenciones estatales hacia grupos poblacionales antes desconsiderados, como el caso de los jóvenes fuera de la escuela, a través del Programa Nacional de Inclusión Educativa (2005)[3] de becas de apoyo económico. Si bien este programa coexistió con las becas precedentes y propuso una transferencia monetaria como estrategia central para reincoporar a niños y jóvenes a la escuela, introdujo dos cambios sustantivos que inician modificaciones más radicales para atender a las desigualdades. En primer lugar, son las primeras becas que se asignan sin cupos, lo que implicó una perspectiva de atención ciudadana a todos quienes cumplieran los requisitos establecidos desplazando la intervención sobre los "pobres meritorios" y evitando la competencia entre los más vulnerables por el acceso al recurso (Gluz, 2015). Asimismo reconoció los atributos expulsores de la escuela y propuso un esquema de articulación que incorporó nuevos roles y formas de trabajo pedagógico desindividualizando desde las orientaciones de la política las condiciones y los condicionantes de las trayectorias educativas.

Estas y otras líneas de intervención sectoriales convergieron en el año 2009 al instaurarse la AUH[4] como estrategia común de transferencias de recursos a las familias en el marco de una política con pretensión universal e intersectorial.[5] La AUH absorberá tanto los programas preexistentes de transferencias condicionadas de ingresos de los ministerios de desarrollo social, como los de becas estudiantiles del sector educación. Acorde al nuevo paradigma, se asignará sin cupo, a todos quienes cumplan las condiciones, en cualquier momento del año, en el marco del sistema de seguridad social y sin mediaciones partidarias o de organizaciones sociales.

Distintas investigaciones pusieron de relieve la sinergia entre las distintas medidas de inclusión social del período. En primer lugar, la AUH mejoró las condiciones de vida de las familias, el acceso al consumo o simplemente el descenso de la pobreza y la indigencia (Agis, Cañete y Panigo2010; MEN, 2011 y 2014; Mazzola 2012; Perczyk, 2014 entre otros). En el campo escolar esto significó aliviar a la escuela de su involucramiento en acciones de corte asistencial (MEN, 2011). Asimismo, y como hemos sostenido en trabajos previos (Gluz y R. Moyano, 2013 y 2017; Gluz, et. al. 2014), el avance hacia políticas fundadas en el derecho para atender la desigualdad en el campo educativo, en clara confrontación con la lógica sectorial y asistencial de la década previa, supuso la creación de otras institucionalidades para la asunción de nuevas tareas.

Los cambios en los modos de intervención pública impulsaron que la condicionalidad educativa no fuera concebida una responsabilidad individual como sucedía con los beneficiarios de planes previos, sino una responsabilidad del Estado. Este giro significó que problemáticas vinculadas a la exclusión escolar de los

2 Si bien la transferencia del Plan Familias no es directamente proporcional a la cantidad de hijos, al monto base se adiciona un monto menor por cada hijo, y ya no un monto unificado por jefe/a de hogar.

3 Programa desarrollado bajo la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas.

4 La AUH constituye una política de transferencia monetaria de carácter no contributivo, para familias no insertas en el mercado formal de empleo o que lo están pero debajo del salario mínimo vital y móvil. El monto asignado es por menor de 18 años (o hijo con discapacidad) y hasta cinco hijos. Se lanzó por decreto presidencial 1602/2009 y en julio del 2015 se incorporó a la ley de Asignaciones familiares integrándose de modo definitivo a la seguridad social en su conjunto.

5 En el sector educación se sostuvieron de modo residual becas para grupos originarios, población en condición de encierro, entre otros.

grupos más vulnerables ingresaran como temas de la agenda pública y no como bienes a ser adquiridos a partir de los recursos individuales en un mercado escolar profundamente desigual. Ello se observa en la articulación entre AUH y el Plan Nacional de Educación Obligatoria (Resolución Nº 79/09) que avanzó en el cuestionamiento de las dinámicas escolares selectivas reformulando, al menos en las orientaciones, la institucionalidad vigente hasta entonces.

La propia institucionalidad del sector educación expresaba ya este cambio de sentido. En el año 2008 se había creado la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS) que formalizó en el Decreto 115 del año 2010, y que promovió una perspectiva de acción estatal presente en los objetivos de la LEN de garantizar las trayectorias educativas transformando las condiciones materiales y simbólicas de trabajo pedagógico. Esta transformación respecto de cómo el Estado nombra y ordena la política, expresó un desplazamiento relevante de los sentidos sobre las causas y las consecuencias de las desigualdades educativas. Ya no se trataba de compensar déficits de individuos o grupos como lo fuera en las políticas educativas neoliberales[6], sino, como dice el Decreto 115/10, de "…resolver desigualdades de carácter social, económico y educativo que dificulten o imposibiliten el acceso al derecho a la educación de niños, niñas, jóvenes y adultos, incluidos en las Leyes de Financiamiento Educativo (26.075) y de Educación Nacional (26.206)".

En el caso particular de la escuela secundaria, que fue el nivel más atendido por las políticas del periodo, las preocupaciones centrales apuntaron a la transformación de los atributos históricamente selectivos del nivel y a la recomposición de lo común frente a la profunda fragmentación. De allí que las principales intervenciones se dirigieran a la promoción de estrategias para mejorar las trayectorias escolares de los grupos históricamente excluidos, disminuir las tasas de repitencia, sobreedad y abandono definiendo entre sus líneas de acción, propuestas de apoyo escolar y revisión de normas de promoción y acreditación y la implementación de estrategias para regularizar trayectorias escolares, entre otras cuestiones. Se avanzó además en la creación de un marco común para todas las escuelas secundarias en el cual debían enmarcarse las propuestas socioeducativas jurisdiccionales e institucionales. Partiendo de un diagnóstico acerca de la desarticulación existente entre los diversos proyectos y programas dirigidos a la educación secundaria, los lineamientos establecidos en dichos acuerdos se proponían reconstruir la "unidad pedagógica y organizativa" del nivel (Art. 23, Res. CFE 84/09).

En el caso del nivel inicial, en cambio, las deudas en materia de oferta educativa estatal motorizaron políticas para promover un proceso activo de ampliación de la cobertura y la construcción de nuevos edificios.

Vale destacar que dichos avances en materia educativa estaban sostenidos por el incremento del financiamiento, la mejora de las condiciones salariales docentes y, más recientemente, por el reconocimiento de los docentes como sujetos del derecho a la educación al garantizar capacitación gratuita, universal y en

6 La reestructuración de las funciones de un Ministerio Nacional "sin escuelas" iniciada en aquel momento a partir de la transferencia final de servicios educativos secundarios y terciarios en 1992, supuso una alteración estructural del organigrama. Este cambio implicó un nuevo modelo de atención a través de las denominadas *políticas focalizadas compensatorias* mediante la creación de una nueva institucionalidad –la entonces llamada Subsecretaría de Políticas Compensatorias- que materializó la ruptura del ideal universalizante de la educación básica (Duschatsky y Redondo, 2000).La Secretaría de Programación y Evaluación Educativa organizó su labor en cuatro subsecretarías, dos ligadas a la información una y a la administración otra; mientas que la Subsecretarías de Programación y Gestión Educativa (a cargo de los aspectos de currículo y formación docente), y la de Políticas Compensatorias (a cargo de la cuestión de la equidad), se distinguieron por la atención a las preocupaciones generales del sistema vs. la preocupación por los estudiantes en condición de pobreza. Desde entonces, estas subsecretarías fueron orientadas por medio de programas (Galarza, 2007) y no por Direcciones Nacionales, tal como lo establecía el formato clásico de la burocracia jerárquica.

servicio (Feldfeber y Gluz, 2014).

Lo relevante de estos procesos fue que protección social y escolarización no sólo se articularon en los sentidos y la direccionalidad de las políticas sino también, mediante de la creación de nuevas instituciones que, aunque más lábiles, fueron la vía a través de la cual el Estado aspiró a promover políticas intersectoriales en respuesta al carácter complejo y multidimensional de la desigualdad. En la AUH, esto se expresó en la creación de una mesa interministerial – conformada por los Ministerios de Salud, Desarrollo Social, Trabajo, Interior, Educación y ANSES- que operó como un dispositivo para coordinar procedimientos y estructurar las condiciones necesarias para el acceso a las tradicionales políticas sociales y garantizar los derechos interrelacionados. En el caso de la educación, la concentración de la información respecto de los requerimientos de vacantes para la reubicación de la demanda de nivel inicial para la certificación del condicionamiento de la condicionalidad, fue una de las estrategias para este proceso (MEN, 2011). Sin embargo, la persistencia de condicionalidades como mecanismo para garantizar la seguridad social dejó su impronta moralizante a la vez que marcó el punto de diferenciación respecto de las prestaciones contributivas.

2. La politica social en el macrismo: la desarticulación de lo común como nueva tendencia

Si la sinergia entre las políticas de protección social y las políticas educativas apuntaron a desindividualizar la garantía del derecho a la educación, en el marco de las medidas adoptadas por la nueva derecha (Zibechi, 2016) comienzan a desarticularse los avances a nivel institucional orientados a la construcción de mediaciones para garantizar el cumplimiento efectivo de derechos. Es indudable que tanto la AUH como las intervenciones educativas en ese sentido han sufrido un viraje que retrotrae el carácter protectorio e integral de las orientaciones precedentes.

En el caso de la AUH, se evidencia un desplazamiento desde la lógica de una prestación común como parte de los derechos de la infancia enmarcados en las asignaciones familiares, hacia otra más cercana a la contención del conflicto social propia de las políticas de combate a la pobreza. Así, aunque en el primer semestre del año 2017 se extendió la asignación a nuevas categorías sociales (específicamente a los monotributistas), a partir del año 2019 y frente a un escenario de crecimiento de la pobreza y de la desocupación[7] se incrementó por decreto 186/2019 en un 46% el valor de la AUH diferenciándola del salario familiar al anticipar los incrementos previstos para el año a través de la escala trimestral de movilidad definida para el salario familiar. Esta medida "de rescate" pone en evidencia el nuevo sentido que adquiere aquí la política alejándose de la pretensión originaria de equiparar posiciones sociales en términos de protección social, para ser utilizada como mero recurso para paliar la pobreza extrema fragmentando así nuevamente las prestaciones y ampliando las brechas sociales.

En el campo escolar por su parte, las políticas educativas también sufrieron desplazamientos en sus

7 Según datos del Indec, la pobreza dio un salto significativo en 2018 y alcanzó a un 32% de los argentinos. Se trata de una suba de más de seis puntos porcentuales con relación a un año atrás. Según fuentes oficiales, en el último trimestre de 2018 el desempleo alcanzó el 9,1%, mientras que un año antes la cifra era de un 7,2%. Esto significa que hay cerca de 400 mil personas más sin empleo que 12 meses atrás y se trata del porcentaje de desocupados más alto desde 2005 en la comparación cuatrimestral.

orientaciones readquiriendo una lógica altamente dependiente de las circunstancias y recursos individuales el acceso y permanencia en la escuela y, por ende, el cumplimiento de la condicionalidad educativa de la AUH. En este sentido, la vinculación entre política social y política escolar vuelve a poner de relieve la importancia de discutir en qué medida un derecho puede constituirse en una condicionalidad (Pautassi, 2011; Gluz y Moyano, 2016a).

En primer lugar, las políticas de atención a las desigualdades en la arquitectura institucional del Ministerio Nacional se escinden de aquellas destinadas a intervenir sobre el sistema en su conjunto volviendo a un esquema similar al de los años 1990 en el que se abandona la idea central de las medidas implementadas en el periodo anterior de reestablecer un piso común (Gluz, et.al., 2018). En el año 2016, en el marco de la gestión inaugurada por el gobierno de Cambiemos a fines del 2015, el organigrama presenta así una nueva ruptura que lo retrotrae hacia el viejo esquema de corte compensatorio. Si bien se sostiene la DNPS, lo hace bajo una Subsecretaría ahora nominada de "Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas", que vuelve a aislar la atención de las desigualdades de la gestión de dimensiones centrales del sistema escolar, al establecerse de modo separado la Subsecretaría de Innovación y Calidad Educativa en el marco de la cual se definen las líneas de acción para los distintos niveles educativos (Decreto 57/16).

Asimismo, se desestructuran una serie de programas nacionales de carácter universal que, como el Plan Nacional de Lectura o el Conectar Igualdad, resultaron relevantes en el marco de las llamadas políticas de inclusión y en la reducción de las brechas educativas y digitales entre grupos sociales. Los nuevos programas que se despliegan en el marco de una importante desfinanciación de áreas relevantes del Ministerio, a la vez que retoman en muchos casos la lógica focalizada e individualizante que denota no sólo la desresponzabilización del Estado nacional como garante del derecho a la educación sino una tendencia hacia la profundización de la fragmentación de la oferta educativa que resquebraja aquellas orientaciones comunes sobre las que había buscado avanzar la gestión de gobierno anterior. Vale destacar cómo en su propia nominación ("Asistiré"; "Aprender conectados" o "Leer para aprender") dichos programas expresan la solución a los problemas de la escuela como acciones de los sujetos. Por otro lado, y acompañando el proceso de desarticulación de lo común y de instauración de fronteras entre grupos sociales, se retoman políticas focalizadas (ahora a muy baja escala) para atender las desigualdades. A través de la Resolución N°4440/2017 del Ministerio de Educación de la Nación, por ejemplo, se crea el Programa Escuelas Faro, que propone acompañar a las instituciones de gestión estatal de los niveles primario y secundario para fortalecer el sostenimiento de trayectorias escolares continuas y completas en sus estudiantes así como para mejorar los aprendizajes en Lengua y Matemática. Para ello se seleccionaron 3000 escuelas a partir de un guarismo construido en función de los peores resultados del Operativo APRENDER 2016; la vulnerabilidad educativa de la matrícula y su vulnerabilidad social. Estas instituciones intervenidas por sus magros resultados y por sus condiciones desaventajadas no se presentan, sin embargo, integralmente articuladas con otras iniciativas que orientan el modelo educativo. Lo mismo sucede con otros programas como el Asistiré (de prevención del desgranamiento en instituciones en condiciones de vulnerabilidad) que, hasta medidos del corriente año funcionaban en cinco provincias y con un bajo cupo de escuelas.

En segundo lugar, las políticas y líneas de intervención destinadas a cuestionar el carácter selectivo de las instituciones y fortalecer las condiciones necesarias para equiparar las trayectorias educativas, desaparecen

como lineamientos comunes. Por un lado, algunas políticas dejan de ser para todas las jurisdicciones y pasan a definirse en función de las líneas que cada provincia decida llevar a cabo en función de las ofertas nacionales quebrando así las iniciativas preexistentes tendiente a reconstruir lineamientos comunes a través de los acuerdos federales concertados en el marco del Consejo Federal de Educación. En nombre del federalismo, se sostiene desde los inicios de la gestión, la necesidad de que las provincias elijan los programas de los que participan transfiriéndoles los recursos para su ejecución y desestructurando en muchos casos los equipos nacionales de acompañamiento y asistencia técnica. Ello se pone en marcha a través del llamado Plan Operativo Anual Integral como nueva mecánica de planificación por la que los recursos que la nación compromete a transferir a las jurisdicciones tienen lugar no por línea programática sino a través de lo que cada provincia presente como prioridad teniendo como único norte el Plan Argentina Enseña y Aprende 2016-2021 de lineamientos generales.

En tercer lugar, se retoman estrategias de comunitarización de las políticas sin una perspectiva de universalización explicita y, en muchos casos, de escaso alcance. Tal es el caso de las políticas vinculadas con la ampliación de la jornada escolar, que se extienden al nivel secundario. Sin ofrecer una clara perspectiva de inversión para lograr aquella extensión, el programa La escuela sale del aula (Res. CFE No 318/17) plantea "encontrar nuevos espacios de trabajo" fuera del edi cio escolar promoviendo la articulación "con municipios y organizaciones de la sociedad civil (clubes, instituciones artísticas, culturales y sociales, entre otras)" (MENyD, 2017). En el marco de las condiciones vigentes, esta estrategia "probablemente constituye un serio embate al derecho a la educación al deteriorar las condiciones para la escolarización de los grupos más vulnerables ya que no podrían más que profundizar los procesos de segregación urbana como expresión de la fragmentación social iniciada en el marco de las políticas neoliberales, de difícil reversión" (Gluz, 2018).

En cuarto lugar, se reinstauran lógicas meritocráticas, expresadas centralmente en la reformulación de los mecanismos de asignación de recursos y de diversas iniciativas o "certámenes" que se despliegan en el marco de los programas vigentes para estimular la competencia entre sujetos e instituciones para la obtención de recursos escasos. A modo de ejemplo, podemos mencionar el certamen "Docentes Innovadores – Aprender Conectados" que se realiza en el marco del programa que reemplazó al otrora universal Conectar Igualdad que entregaba una computadora por alumno, limitándose ahora a convocar a una competencia de propuestas destacadas de apropiación creativa de las TIC a docentes y directivos, obteniendo recursos económicos para la institución que lo presenta.

El caso del PROGRESAR (ahora Becas PROGRESAR), es un ejemplo paradigmático de este proceso que articula varios de los cambios señalados en la medida en que el Decreto 90/2018 coloca al programa bajo la órbita exclusiva del Ministerio de Educación[8] eliminando su carácter colaborativo interministerial e introduciendo requerimientos adicionales ligados al mérito para el sostenimiento del beneficio.[9] Asimismo, diferencia los montos en función del nivel del sistema educativo, en desmedro de los niveles obligatorios y

8 Anteriormente dicho programa dependía también de la ANSES.

9 Antes de su reformulación en 2018, se contemplaba la participación de diez ministerios en la toma de decisiones referidas al programa. En este sentido, se articulaban dispositivos como la generación de instancias de apoyo en materia de servicios de cuidado infantil a solicitud de los titulares del derecho, o mecanismos de acompañamiento tutorial para apoyar las trayectorias educativas, lo cual implicaba un reconocimiento de la complejidad de los procesos de exclusión que afectan de modo particular a esta franja juvenil. Al eliminar los artículos 11 al 17 y 19 del DNU original, el Decreto 90/18 pone fin al carácter integral del programa y el Estado restringe su obligación a la transferencia de dinero (Gluz y Ochoa, 2018)

jerarquizando la prestación. De este modo, el programa queda reducido a la transferencia monetaria y adopta así la lógica de una beca en una versión reeditada de aquellas perspectivas meritocráticas y economicistas respecto de la trayectoria escolar, propias de las políticas compensatorias que caracterizaban al modelo neoliberal (Gluz y Ochoa, 2018).

Reflexiones finales. Derechos, políticas y subjetividad

Uno de los interrogantes que recorre el estudio de las políticas recientes lo constituye el develar las condiciones sociales que posibilitaron las transformaciones profundas en las orientaciones de las políticas que promovió el gobierno de la Alianza Cambiemos.

En esta ponencia sostenemos que más allá de los importantes avances de la AUH a nivel normativo y de ciertas dimensiones de la institucionalidad para garantizar el derecho a la educación, uno y otro sector revistieron límites que restringieron las transformaciones previstas en sus orígenes y operaron de modo simultáneo a escala del diseño de la política y de la subjetividad de los actores amortiguando los alcances a nivel de la cotidianeidad escolar.

Si bien, y como mostramos precedentemente, la AUH significó una transformación en la protección social al ampliar la seguridad social hacia nuevas categorías sociales, se hizo bajo procedimientos que sostuvieron mecanismos de control próximos a las medidas asistenciales y de moralización de la pobreza. En efecto, a diferencia del salario familiar de los trabajadores formales, la AUH contó desde sus inicios con mecanismos punitorios de control más estrictos.[10] En primer lugar, se retiene un 20% del estipendio hasta la presentación anual de cumplimiento de las condicionalidades, momento en que se reintegra esa retención; en segundo lugar, su certificación materializa en una Libreta Nacional de Seguridad Social construida bajo estrictas normas de seguridad para evitar cualquier alteración de información. Ambos mecanismos se distanciaron del escaso control dispuesto hacia los trabajadores formales y constituyeron uno de los puntos sobre los cuales se desplegaron prácticas que, en consonancia con las representaciones negativas hacia los perceptores que habían configurado las políticas focalizadas compensatorias de la fase neoliberal (Gluz y R. Moyano, 2013; Gluz *et.al*., 2014) pudieron persistir como fuente de distinción social que hoy se reactualiza con las transformaciones que propone el macrismo.

En efecto, distintos estudios revelaron la incidencia negativa de las micro-decisiones adoptadas por los "burócratas de gestión indirecta" sobre el trato ciudadano al considerar los derechos como condicionalidades. En el sector educación, estos hallazgos pusieron de relieve los nudos problemáticos que obstaculizaron las tendencias democratizantes propuestas en la medida. Como lo han señalado las investigaciones del periodo, AUH constituyó una medida controversial frente a la que los docentes han asumido posiciones encontradas (Gluz y Moyano, 2014 y 2016b y Corvalan, 2016).

Por un lado, representaciones hacia los sectores más vulnerables que motorizaban un trato diferencial hacia los estudiantes y las familias perceptoras de la AUH a partir de la distinción entre los "verdaderos"

10 Una vez al año, los trabajadores incorporados al régimen de salario familiar vía el trabajo formal, cobran una ayuda escolar para la que es imprescindible presentar certificado de escolaridad. No obstante, se desconocen estudios sobre el control de la asistencia a la escuela de los trabajadores formales más allá de las demandas patronales por la certificación, tampoco sobre el control de ANSES sobre esta población.

merecedores de la política y quienes no expresarían un interés genuino por el estudio e iban a la escuela "para cobrar". Asimismo se advirtió que el elemento que estructura la pretensión coactiva que imprimen muchos actores escolares a la política se articula con una idea que denominamos de "derecho provisorio" respecto de la AUH, asimilada a los planes sociales previos y considerada una prestación que debe tender a desaparecer. Parte de estas percepciones se arraigan en la pervivencia de mecanismos de control del cumplimiento de las condicionalidades que sostiene la tradición de las políticas focalizadas fundadas en una racionalidad compensatoria entre cuyos efectos los trabajos evidencian la sospecha hacia los grupos más vulnerables de apropiarse indebidamente de beneficios sociales (Tenti, 1991; Grassi, 2002; Gluz, 2006; entre otros)

Estas tensiones tanto en las reglas de juego de las políticas como en los modos de apropiación de las mismas por parte de los actores escolares, mostraron nudos de sentido meritocráticos e individualizantes propios de la historia del campo escolar, potenciados durante la fase neoliberal y persistentes durante el período posterior. El modo como los agentes significan el sentido de las políticas es un potente mediador de su traducción en los ámbitos locales y, por ende, de las consecuencias sociales en cada espacio institucional específico. Estas persistencias entendemos explican, en parte, la capacidad del gobierno de Cambiemos para reinstaurar estos discursos en las políticas actuales.

De allí la potencialidad que adquiere para el campo de la investigación educativa el estudio de la dimensión subjetiva en el análisis de la implementación de las políticas. Comprender los modos de apropiación de las políticas en las escuelas resulta central no sólo para develar las continuidades más allá de las disrupciones observables a escala normativa sino también para dar cuenta de las distancias entre las propuestas político educativas y las prácticas cotidianas en las instituciones. En efecto, así como la persistencia de las lógicas meritocráticas durante el kirchnerismo se constituyó en suelo fértil para la reinstauración de los modelos individualizantes impulsados por las nuevas derechas, también en el actual escenario -aunque aun con escasa investigación- algunos estudios comienzan a evidenciar las huellas de aquello que propusieron los gobiernos progresista. En este sentido, algunos trabajos recientes han mostrado el modo como a través de la emergencia de nuevas alianzas a escala local, se han construido redes territoriales en vistas de fortalecer la responsabilización publica frente a la trayectoria escolar de los jóvenes subvirtiendo así las orientaciones de la política vigente (Diyarian y Rodríguez Moyano, 2019). De allí que el análisis de este nivel de la política sea una dimensión insoslayable para la comprensión de las consecuencias sociales de los procesos político educativos más macro.

Bibliografía

Agis, E., Cañete, C y Panigo, D. (2010). "El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina" CEIL- PIETTE – Conicet. Disponible en http://www.ceilpiette. gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf

Bourdieu, P.(1997). Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción. Barcelona: Anagrama.

Corvalán, F. (2016).Actitudes docentes acerca de la Asignación Universal por Hijo. Estudio comparativo (2010-2013), Revista Ciencia, Docencia y Tecnología, Vol 27, N1 52.

Danani, C. (2017). Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales, En: *Revista Sociedad N° 37.*

Diyarian, M. y Rodríguez Moyano, I. (2019). Políticas para garantizar la obligatoriedad del nivel secundario: un análisis de los procesos de implementación a nivel territorial desde 2006 a la actualidad en el distrito de Hurlingham, Proyecto Piunahur, Universidad Nacional de Hurlingham.

Duschatzky, S. y Redondo, P. (2000). "Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas"; En Duschatzky, S. (Ed.). *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad.* (p. 121-186) Buenos Aires: Paidós.

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2014) "Políticas para la Educación básica en Argentina. Los desafíos de la "inclusión""; año 8, nro 14 (pp 65-79). Revista Retratos da Escola, Brasilia, CNTE, jan-jun.

Gluz, N. (2006). La construcción socio-educativa del becario. La productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

_____ (2015). "Política social y educación en la última década en Argentina: reconocimiento de derechos, institucionalidad y relaciones sociales". En J. Arzate Salgado [Ed.] La pobreza como construcción científica, ideológica y política. Cuatro ensayos desde América Latina. (p.p.75-91) Toluca, México: Ediciones Eón/Red Mexicana para el Estudio de Políticas Sociales/Universidade Federal do Espírito Santo:.ISNB978-607-9426-39-2

_____ (2018) "Políticas para la extensión del tiempo escolar en Argentina: principios de democráticos o estrategias de control?" En: Gonçalves de Castro, A.; Hazin Alencar, A.; Galiza de Oliveira, C y Lima Rodrigues, C. (Org); Educaçaoem tempo integral. Ampliação de tempos, espaços e horizontes, Recife.

_____ y Rodríguez Moyano, I. (2011). "Análisis y evaluación del proceso de implementación y primeros impactos en el sector educación de la Asignación Universal por Hijo (AUH)- Caso provincia de Buenos Aires. Resumen ejecutivo". Disponible en http:// www.ungs.edu.ar/ms_idh/wp-content/uploads/2011/11/Resumen-Ejecutivo-de-la-Investigaci%C3%B3n-AUH2.pdf

_____(2013)." Asignación Universal por Hijo, condiciones de vida y educación. Las política sociales y la inclusión escolar en la provincia de Buenos Aires", en: Archivos Analíticos de Políticas Educativas, (21). Eds. **College of Education University of South FloridaMary Lou Fulton College of Education Arizona State University** Disponible en: ***http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1102***

_____(2014). **"**Lo que la escuela no mira, la AUH "non presta". Experiencia escolar de jóvenes en condición de vulnerabilidad social", Vol 1, Nro 41, pp. 63-73. Revista Propuesta Educativa, Buenos Aires, FLACSO, junio 2014. Disponible en: http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/articulo.php?id=41&num=41

_____(2016a): Transformaciones en el sistema de protección social y escolarización: balances y perspectivas en vistas a la democratización de la educacion, , En. Ruiz del Ferrier, C. y Tirenni, J (comps) "El sistema de protección social en la Argentina y en América Latina. El rol del Estado frente a la cuestión socia"; Documento de Trabajo N°3, FLACSO ISBN 978-950-9379-37-4. En http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/revistas/1464677946_219.pdf

_____(2016b). "Nuevas pretensiones en viejas institucionalidades: las condiciones de producción del trabajo docente en el contexto de las políticas de inclusión en la Provincia de Buenos Aires". En III Seminario Nacional Red Estrado Argentina. Formación y Trabajo docente: aportes a la democratización educativa. FaHCE UNLP

Gluz, N.; Karolinski, M. y Rodríguez Moyano, I. (2014). Políticas sociales y democratización de la educación: sentidos sobre la inclusión escolar de la primera infancia a partir de la implementación de la AUH (Asignación universal por Hijo) en la provincia de Buenos Aires (2009-2013). En Levy, B. *et al* (Ed) Avances y desafíos en políticaspúblicas educativas: análisis de casos en Argentina, Brasil, Colombia y Paraguay. (13-130) Buenos Aires: CLACSO, Colección Becas de Investigación.

Gluz, N.; Diyarian, M. y Rodríguez Moyano, I. (2018). Las políticas socioeducativas del nivel secundario a nivel nacional: trayectorias, institucionalidades y actuaciones en gobiernos de distinto signo político en

Argentina. Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional y V Internacional de Investigación Educativa, 18,19 y 20 de Abril de 2018, Facultad de Ciencias de la Educación- Universidad Nacional del Comahue, Argentina.

Gluz, N y Ochoa, M. (2018). Los cambios en el Progresar: ni aumento económico ni mejora educativa. *INFOBAE*, 5-2-18

Grassi, E. (2002). "El asistencialismo en el estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90", en Congreso Nacional de Políticas Sociales, Asociación Argentina de Políticas Sociales, Buenos Aires, UNQ. Disponible en: http://ps.unq.edu.ar/trabajos_titulo.asp

Mazzola, R. (2012). Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

MEN (2011).Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH), Buenos Aires. Disponible en: http://portal.educacion.gov.ar/asignacion-universal-por-hijo-para-proteccion-social/

MEN (2014).Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Fase II, Buenos Aires. Disponible en: http://www.politicaspublicas.uncu.edu.ar/upload/Informe_general_AUH.pdf

Moreira, C., Raus, D. y Gomez Leyton, J.C. (Ed.) (2008). La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades. Montevideo: FLACSO; UNLA; UARCIS; Ediciones TRILCE.

Pautassi, L. (2011) "Educación, cuidado y derechos. Propuestas de políticas públicas", *Ser Social*, 13 (29): 10-34, julio-diciembre, 2011

Perczyk, J.(2014). "La Asignación Universal por Hijo en Argentina". EnPoggi, M y Feijoo, M. (Ed.)Educación y políticas sociales : sinergias para la inclusión(pp. 205-216).IIPE-UNESCO, Buenos Aires.

Sader, E. (2008). Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina (Buenos Aires: CTA/CLACSO).

Tenti Fanfani , E. (1991). "Pobreza y política social: más allá del neoasistencialismo", en Isuani , E., Lo Vuolo , R. y TentiFanfani , E., El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis, Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila.

_____Cervini, R.yCorenstein, M. (1984). "Expectativas del maestro y práctica escolar"(pp.85-117). México DF: UPN.

Zibechi, C. (2016). El proyecto educativo de la nueva derecha en *La Jornada* disponible en http://www.jornada.unam.mx/2016/09/29/opinion/019a1pol

Normas

Ley Federal de Educación. Nº 24.195,

Ley de Educación Nacional No 26.206.

ResoluciónMTySS 576/95. Plan Trabajar

Resolución del Consejo Federal de Educación 00031/93 Plan Social Educativo.

Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Decreto 565/02)

Transferencias y Ciudadanía

El principio de universalidad en las políticas sociales. Caso: Asignación Universal por Hijo y población migrante en Argentina

Gonzalo Gabriel Navarro Sanz y Giuliana María Guzzo

Introducción

Este trabajo realiza un análisis del Enfoque de Derechos Humanos en la política de Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUHPS), en relación al principio de universalidad; desde su concepción e implementación respecto de la comunidad migrante en Argentina.

Para ello, se desarrolla el marco legal y surgimiento de la AUHPS tomando además, los instrumentos internacionales de Derechos Humanos que velan por la protección de derechos civiles y políticos así como de derechos económicos, sociales y culturales señalando el compromiso de los Estados en el cumplimiento del principio de universalidad en la elaboración y aplicación de sus políticas públicas

Así mismo, se hace hincapié en los derechos de los niños/as y adolescentes inmigrantes, partiendo del anuncio del Pacto de San José de Costa Rica que reconoce que "… los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana…" (Pacto de San José de Costa Rica, 1969). Siendo esta premisa una de las fuentes del Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

Como punto de partida y abordaje nos situamos en la concepción de que el Derecho internacional de los derechos humanos es un marco conceptual capaz de ofrecer un sistema de principios y reglas para la elaboración de políticas, en donde a las personas no se las defina por sus necesidades sino por ser sujetos de derechos. (Salinas, 2016).

Surgimiento de la política de Asignación Universal por Hijo para la Protección Social y el enfoque de Derechos Humanos

Es importante desarrollar brevemente cómo fue el surgimiento de la AUHPS, ya que como sugiere Bobbio (Bobbio, 1991) no se puede hacer alusión a los derechos humanos sin hacer mención a su contexto. Hay que comprenderlo dentro de procesos históricos y sociales que se van desarrollando a partir de tensiones, contradicciones y formando parte de construcciones políticas.

La AUHPS nace luego de un proceso de mucha tensión en la política argentina como resultado de las políticas de ajuste de la última dictadura militar y de los gobiernos democráticos neoliberales en las últimas tres décadas del Siglo XX. El comienzo de Siglo XXI encuentra al país en un momento bisagra tanto en el diseño de sus políticas sociales como del sistema de protección social en general, a partir de la crisis consumada en diciembre de 2001. En este contexto Argentina, llegó a tener un 57,7% de pobreza (Encuesta Nacional de Hogares, octubre 2002) profundizándose el trabajo informal en el país.

Como paliativo a los altos índices de pobreza y de desocupación las políticas sociales, de corte asistencial y focalizadas desarrolladas durante la década del ´90, se intensificaron. Siendo el programa emblema de dicho momento el "Plan Jefes y Jefas de Hogar". El cual produjo un incremento de la participación femenina en el empleo, especialmente en el informal, originándose una reducción de las familias que gozaban del beneficio de la cobertura de las Asignaciones Familiares, siendo discriminados de este derecho un número cada vez mayor de niños, niñas y adolescentes.

En el 2003, a partir de una significativa recuperación económica en materia de bienestar social, se fueron complementando dos formas simultáneas en relación al sistema de protección social argentino. Por un lado, un proceso de recuperación del empleo con grandes esfuerzos en la formalización de los trabajadores a través de la consagración de medidas legales que incentivaron la regularización del empleo y la protección del trabajador y por otro, la coexistencia de la herencia de Planes Sociales Focalizados (Pautassi, Arcidiacono, & Strachnoy, 2013) y con profundas arbitrariedades en su ejecución y entrega.

En junio de 2009, el oficialismo de ese entonces pierde las elecciones legislativas de medio término; durante este año partidos políticos y organizaciones sociales ejercieron presión en relación a la universalización del sistema de Asignaciones Familiares. Se presentaron más de siete proyectos de ley al Congreso Nacional con una fuerte influencia de los medios de comunicación, instalando en la agenda pública la discusión sobre las asignaciones familiares y el ingreso mínimo.

En dicha coyuntura para octubre de 2009, el Poder Ejecutivo Nacional argentino publica el Decreto de Necesidad y Urgencia nº 1602/09, a través del cual crea la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social modificando la ley del Régimen de Asignaciones Familiares N° 24.714 donde incluye a los "grupos familiares que se encuentran desocupados o que se desempeñen en la economía informal" (Decreto1602, 2009). El régimen de asignaciones familiares vigente en Argentina hasta el 2009 no incluía a las y los trabajadores desocupados o de la economía informal. Por lo tanto, a niñas, niños y adolescentes pertenecientes a dichos grupos familiares no se les garantizaba el derecho; a diferencia de aquellos pertenecientes a familias que se encontraban dentro del mercado de trabajo formal amparados por la ley N° 24.714 (Decreto1602, 2009).

Esta situación profundizaba la desigualdad social entre las familias contempladas dentro del trabajo formal y las que eran desocupadas o se desempeñaban en la informalidad, incumpliendo así el principio de universalidad de los Derechos humanos. Ante los altos índices de trabajadoras y trabajadores en situación de informalidad, se presenta como un problema de gran consenso público la necesaria modificación del Régimen de Asignaciones Familiares.

También la AUHPS buscó dar respuesta a la diversidad de programas focalizados, dispersos en distintas áreas del gobierno nacional y en muchos casos descentralizados en provincias y municipios que eran de difícil seguimiento y control. Los dos programas que estaban en ejecución en el momento de crearse la AUHPS eran: el Plan Familias por la Inclusión Social y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

Ambos programas de alto grado asistencial, limitados en el número de asignación a las familias receptoras y con profunda arbitrariedad en la designación de los beneficiarios. Con la AUHPS se implementa la incompatibilidad con otros programas de transferencia económica, centralizando la ejecución, seguimiento y evaluación en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Siendo la única contraprestación para recibir la transferencia económica, la escolarización y el control de salud de niños, niñas y adolescentes.

La reforma del Régimen de Asignaciones Familiares buscó fortalecer la presencia del Estado en la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia conforme a lo dictado por la Ley nº 26.061 de "Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes" y los tratados internacionales sobre Protección de los derechos del niño y adolescentes a los cuales Argentina ha adherido (Decreto1602, 2009). Concretamente, busca garantizar la igualdad en la accesibilidad al régimen de familias que se encuentran desocupadas o en la informalidad laboral y traccionar positivamente para la garantía de los derechos a la educación y la salud a niñas, niños y adolescentes de dichos grupos.

En relación al marco jurídico, la AUHPS se crea mediante Decreto de Necesidad y Urgencia del Poder Ejecutivo Nacional N° 1602/09. Este decreto modifica el Art. 1° de la Ley 24.714 del Régimen de Asignaciones Familiares, creando un subsistema no contributivo denominado Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUHPS). Este es destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por dicha ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal. (Decreto1602, 2009).

El decreto le otorga a Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) la responsabilidad de su ejecución. Este es un organismo descentralizado que desarrolla sus funciones en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Creado en el año 1991 por medio del Decreto N° 2.741, tiene a su cargo la administración de las prestaciones y los servicios nacionales de la Seguridad Social en la República Argentina (ANSES, 2017). Dicho decreto indica que el financiamiento será garantizado por los recursos previstos en la ley que regula el Régimen de Asignaciones Familiares y que la adjudicación del beneficio estará condicionado al cumplimiento de los controles sanitarios y de concurrencia al sistema público de enseñanza. Establece la incompatibilidad con cualquier prestación contributiva o no contributiva tanto nacional, provincial como municipal.

Así mismo, otorga a la ANSES el dictado de las normas complementarias para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones (Decreto1602, 2009). En el año 2011, a través de un nuevo decreto, se amplía la

Asignación destinada a mujeres embarazadas como parte del sistema no contributivo (decreto446, 2011). Cabe aclarar que hasta el año 2015, la actualización de los montos a cobrar por parte de las familias dependía solamente de la decisión política del Poder Ejecutivo Nacional, ya que los aumentos o ajustes no estaban indicados en ninguna normativa. En julio de 2015, se consagra la Ley nº 27.160, que indica la actualización de la AUHPS de forma obligatoria dos veces por año, con el mismo cálculo con el que se actualiza la movilidad de los haberes jubilatorios (Ley27.160, 2015).

Los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual, sin discriminación alguna, de ello se desprende el principio de universalidad. La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en 1948, en sus 30 artículos consagró la protección de derechos civiles y políticos así como de derechos económicos, sociales y culturales. Estos derechos fueron a su vez protegidos en dos tratados internacionales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos aprobados en 1966 (CNDH México, 2016) Desde el proceso de elaboración de los dos Pactos Internacionales, la Asamblea General de Naciones Unidas, en 1950, en su Resolución 421 E (V), señaló que el goce de derechos civiles y políticos y el de los derechos económicos, sociales y culturales "están vinculados entre sí y se condicionan mutuamente".

Los dos Pactos Internacionales, señalan el compromiso "a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". Asimismo, establecen el compromiso a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos civiles y políticos y económicos, sociales y culturales enunciados en cada Pacto. De ello se desprende que todas las personas son titulares de todos los derechoshumanos, que se conoce como el principio de universalidad.

En este marco, se considera que la AUHPS se ubica dentro de las Políticas Sociales que Abramovich (Abramovich, 2006) contempla como "acciones positivas de los Estados, destinadas a superar situaciones graves de exclusión y desigualdad estructural de vastos sectores de la población". Es un avance en la concepción de pensar a los derechos humanos, solamente, como medios para imponer límites a los Estados sobre lo que no deben hacer y pasar a instancias propositivas sobre el rol activo que deben tomar. Entendiendo que esta política además, ha sido un progreso ante la ausencia de mecanismos de participación, rendición de cuentas y manipulación de las prestaciones sociales que reinaron en la década del ´90.

Siguiendo la línea de Abramovich, se da en relación a las ideas de ciudadanía asistida o emancipada desarrolladas por Bustelo, quien se pregunta si las políticas sociales:

¿contribuyen a emancipar o generan dependencia? (Bustelo, 1998). Se observa que la AUHPS avanza sobre las prácticas discrecionales y arbitrarias que posibilitaba el Plan Jefes y Jefas de hogar. Las mismas se veían reflejadas a la hora de entregar y designar a las familias beneficiarias, predominando la idea de "ciudadanía asistida". Tanto la universalización, la administración de ANSES y la bancarización han promovido la concepción de una ciudadanía emancipada. Desincentivando las relaciones clientelares, "los arreglos jerárquicos, lazos de control y de dependencia" que nombra Auyero. (Auyero, 1997).

Asignación Universal por Hijo: Principio de universalidad y población migrante

A partir de lo dicho y aun reconociendo que la AUHPS ha sido un avance estructural en el modo de concebir la política social en Argentina, entendemos como fundamental el nombrar algunas de las contradicciones y limitaciones tanto en su diseño como en su implementación respecto del reconocimiento de derechos a población migrante que habita en el país. Y presentarlas como desafíos para su avance en el principio de universalidad, vinculado sensiblemente con los de indivisibilidad, interdependencia y progresividad en el enfoque de Derechos Humanos.

Si bien Argentina avanzó con el enfoque de derechos en la legislación sobre migraciones con la ley nº 25.871 (82004), dejando atrás la de la dictadura denominada "Ley Videla" (N°22.439) que se fundamentaba en el paradigma de la seguridad nacional; se advierte que el decreto que crea la AUHPS no cumple con esta premisa en por lo menos dos artículos de la mencionada ley: Artículo 6: El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social. Y artículo 8: No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria.

Esto se identifica en la exigencia de los tres años de residencia en el país que deben tener niños, niñas y adolescentes migrantes en la Argentina, o a aquellos menores argentinos cuyos padres sean inmigrantes, los cuales también deben contar con esa cantidad de años de residencia. Así mismo, se establece la obligatoriedad de acreditar la identidad del beneficiario y del niño, mediante el Documento Nacional de Identidad (DNI). Esta clase de distinciones asentadas sobre la nacionalidad de origen limita de manera evidente la incorporación de grupos excluidos en situación de vulnerabilidad como lo es la población migrante.

En este sentido, se observa que decreto de la AUHPS y la situación irregular de niños y niñas en contexto de migración funcionan como un límite en el ejercicio de ciudadanía faltando al cumplimiento de los tratados internacionales ya mencionados. Ubicando a este grupo de personas dentro de los que denomina Abramovich como "limbos legales", en donde las personas están en una suerte de Estado de excepción "sin tener derecho a tener derechos" (Abramovich, 2010). Esta vulnerabilidad de los niñxs y adolescentes migrantes se ve profundizada aún más con el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017 que recorta derechos y garantías de la comunidad migrante, respecto de la Reunificación Familiar, generando mayores impedimentos para que los migrantes logren la regularidad en territorio argentino.

Cabe destacar que si bien se valora como novedoso "el reconocimiento y protección de los trabajadores informales como una categoría en sí misma" diferenciándose de otros programas de transferencia ya que se

sustenta bajo la idea de ciudadanía (Repetto & dal Masetto, 2012) al exigir la nacionalidad argentina, o en su defecto, una cierta cantidad de años de residencia regular para acceder a este derecho, se está recurriendo a un uso restringido de la noción de ciudadanía, que repercute en criterios y políticas excluyentes para los migrantes. Expresan Asa y Ceriani que la ciudadanía, al ser asociada a la nacionalidad, no actúa como un factor de inclusión e igualdad, sino, al contrario, como un elemento que contribuye a generar privilegios y discriminación, en contraposición a la universalidad e igualdad que debería guiar las políticas destinadas a garantizar derechos fundamentales (Asa y Ceriani Cernadas, 2010).

Se observa que si bien el enfoque de derecho de la AUHPS busca dar respuesta a la Convención sobre los Derechos del Niño, con rango constitucional en Argentina desde el año 1994 y que queda expresado en el decreto que la crea generando un avance en la idea bienestar y ciudadanía (Andrenacci & Repetto, 2006). Asimismo, no cumple con la Ley de Protección Integral (Ley 26.061) la cual dispone en su artículo 1° que su objeto es asegurar los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, sin establecer ninguna distinción entre argentinos y extranjeros, recogiendo asimismo el artículo 28 el principio de igualdad y no discriminación a los efectos de su aplicación tanto respecto del niño como de sus padres o representantes legales.

Continuando con el análisis, se identifica la contraprestación como condición que deben cumplir los sujetos de derecho para poder cobrar el beneficio, una exigencia que disminuye las posibilidades del acceso a población migrante. Ya que la misma al ser la asistencia a los establecimientos educativos y a los controles de salud puede verse no cumplida por la falta de garantía en el cumplimiento de la ley 25.871 que garantiza el acceso a la salud a población extranjera en Argentina. Tanto el desconocimiento de la ley por parte del personal administrativo como la discriminación y xenofobia predominante en la sociedad actual, restringen el acceso a la salud pública de un sector de la población migrante. Además, se debería garantizar el acceso tan sólo por su condición de sujetos de derecho y no por cumplir con una condicionalidad. Más aun siendo que los que están a cargo de grupos familiares que se desempeñan en el mercado laboral formal, no tienen que presentar esos requisitos para recibir el importe económico (Pacto de San José de Costa Rica, 1969).

Argentina como país que adhiere a los Pactos y Tratados de Derechos Humanos asociados a la protección social de los movimientos poblacionales debe generar políticas tendientes a la integración ciudadana, derribando fronteras e igualando oportunidades.

Reflexiones finales

A partir de lo abordado se considera que la AUHPS ha generado un cambio significativo en el sistema de seguridad social en cuanto política pública, avanzando en la incorporación de grupos que históricamente estaban excluidos en los beneficios que otorgaba el régimen de asignaciones familiares. Así mismo, se reconoce como un avance el sistema administrativo que gestiona la política y la concepción de “Sujetos de

derechos" de las y los destinatarios, respecto de programas de transferencias condicionadas que operaban antes de esta medida.

No obstante y en función del cumplimiento del principio de universalidad, se reconocen limitaciones y obstáculos en cuanto al acceso de personas inmigrantes como destinatarias de dicha política. Encontrando limitaciones a la hora de acceder , donde la AUPHS se muestra contradictoria, dado que mientras por un lado asume un diseño desde el enfoque de derechos que sostiene y reafirma la universalidad; por otro, establece una serie de requisitos que restringen y niegan dicha universalidad.

Una política de carácter universal debería actuar como una política de inclusión social de la población en situación de vulnerabilidad, en ese sentido la comunidad migrante y en particular de aquellos que han migrado en circunstancias de exclusión se encuentran con mayores necesidades de ser recibidos e integrados en el país de destino.

En este sentido, los objetivos de una política social tan extendida, e incluso novedosa como la AUHPS es precisamente asegurar una cobertura mínima al derecho a la seguridad social de los grupos sociales en situación de exclusión y contribuir al derecho a un nivel de vida adecuado, así como al derecho a la educación y la salud de los niños, niñas y adolescentes.

Ante ello, cabe plantearse la necesidad de garantizar la universalidad de la política, sobretodo en el caso de Argentina, cuya legislación migratoria reconoce no sólo el derecho a migrar, sino también la igualdad de los derechos sociales, sin perjuicio de la nacionalidad y la condición migratoria de la persona.

En función de ello, se advierte como urgente que se adecue la implementación de la AUHPS garantizando lo derechos consagrados en el Pacto de San José de Costa Rica y en las Convención de los Derechos del Niño., Si bien para el proceso de consolidación de la democracia en Argentina y en relación al principio de indivisibilidad de los Derechos Humanos, la AUHPS es un aporte a la progresividad de la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Consideramos que actualmente Argentina atraviesa un momento clave para medir la sostenibilidad de esta política y la consolidación de su enfoque por el cambio de conducción del gobierno nacional. Más aún en un contexto de aumento significativo de la pobreza en el último año (UCA, 2019).

Vigilar tanto para que avance en su enfoque de derechos superando la discriminación que se da en relación a los niños y adolescentes inmigrantes, como también advertir que no se produzca un retroceso en dicha política es una tarea concreta, que nos llama a estar atentos a su mejoramiento y sostenibilidad en el tiempo. Para evaluar si verdaderamente la AUHPS aportó a generar una nueva institucionalidad para garantizar derechos humanos o si simplemente es un hito en la historia de la Política Social en Argentina.

Bibliografía

Abramovich, V. (2006). Los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos como Marco para la Formulación y el Control de las Políticas Sociales. Chile: Anuario de Derechos Humanos. Centro de Derechos Humanos. Facultad de Derechos. Universidad de Chile.

Abramovich, V. (2010). Política Migratoria y Derechos Humanos. Migraciones internacionales en el siglo XXI. Congreso Internacional sobre Migraciones.

Andrenacci, L., & Repetto, F. (2006). Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana. Washington: BID-Planeta.

Asa, Pablo y Ceriani Cernadas, P. 2010 ―Migrantes, Derechos Sociales y Políticas Públicas en América Latina y el Caribe: La Universalidad en Juego‖ en Arcidiácono, Pilar; Espejo Yaksic, Nicolás y Rodríguez Garavito, César (coordinadores) Derechos Sociales: justicia, política y economía y América Latina (Bogotá: Siglo del Hombre Editores)

Auyero, J. (1997). ¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo. Losada.

ANSES. (2009). RESOLUCIÓN 392.

ANSES. (10 de mayo de 2017). ANSES. Obtenido de http://www.anses.gob.ar/seccion/institucional-1

Bestard, A. M. (2011). Asignación Universal por Hijo. Enfoque de derechos y marco constitucional: ¿por qué mediante decreto de necesidad y urgencia? Buenos Aires: Proyecto de Investigación Ubacyt MS 10 sobre Políticas Sociales, Enfoque de Derechos y Marginación Social en Argentina (2.003/09).

Bobbio, N. (1991). El Tiempo de los Derechos . Madrid, España: Sistema. Obtenido de http://culturadh.org/ue/wp-content/files_mf/144977835110.pdf

Bustelo, E. (1998). Expansión de la ciudadanía y construcción democrática en Bustelo y Minujín: Todos entran, propuestas para sociedades incluyentes. Colombia:UNICEF.

CELS-FIDH 2011, ―Argentina. Avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los derechos humanos‖, (Federación Internacional de Derechos Humanos, Paris)

Convención Americana sobre Derechos Humanos – Pacto de San José de Costa Rica.San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969

Decreto1602. (2009). Asignaciones Familiares. Buenos Aires: InfoLeg - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación.

Decreto446. (2011). Asignaciones Familiares.

Encuesta Nacional de Hogares. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas de Censos. (Onda octubre 2002).

Ley 25.871

Ley27.160 (Argentina Julio de 2015).

ODSA. (2017). Pobreza y desigualdad por ingreso en la Argentina Urbana 2010 -2016. Buenos Aires: Informe UCA - Observatoriod e la Deuda Social Argentina.

Pautassi, L., Arcidiacono, P., & Strachnoy, M. (2013). Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Santiago de Chile: CEPAL.

Repetto, F., & dal Masetto, F. (2012). Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Argentina. Santiago de Chile: CEPAL.

Repetto, F., & Dal Mazzeto, F. (2011). Protección Social en Argentina - Serie PolíticasSociales. Santiago de Chile: CEPAL - ASDI - Naciones Unidas.

Salinas, P. (2011). Impacto del modelo interamericano de derechos humanos en la integración regional: Año 5 N° 11, p. 85-106. (UNCUYO, Ed.) Revista Confluencia.

Salinas, P. (2016). Presentación Seminario Derechos Humanos y Política Social. Maestría en Política y Planificación Social.

Vommaro, G. (2011). La pobreza en transición El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento estatal de los sectores populares en Argentina en los años 80.

PROGRESAR ¿de los derechos a los méritos?

Matilde Ambort

Resumen

El presente trabajo se enmarca en el campo de análisis de las transferencias de ingreso estatales condicionadas a la educación. Específicamente se abordará el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR). Inicialmente el Programa se dirigió a jóvenes de 18 a 24 años que no estudiaran, ni trabajaran, buscando incentivar su terminalidad educativa y su inserción laboral. A inicios de 2018, el Poder Ejecutivo Nacional realizó modificaciones normativas que dan la pauta de un cambio en los principios estructurantes de la política; *desdibujando un concepto "compensatorio" de derechos para la población vulnerable.* El principal cambio acontecido fue el cambio de órbita institucional: pasa de la Administración Nacional de la Seguridad Social al Ministerio de Educación de la Nación, dejando de ser una política de transferencia de ingreso condicionada, para pasar a ser un sistema de becas con una impronta meritocrática.

Así, el análisis propuesto busca reconstruir de manera diacrónica las transformaciones normativas del PROGRESAR, bajo el supuesto de que estos cambios significarían una regresividad en la garantía de materia de derechos sociales.

Introducción

El Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), creado por el Decreto 84/2014, inició su implementación -al igual que la Asignación Universal por Hijo (AUH)- bajo la órbita de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El Programa tenía como objetivo el fomento a la finalización de la escolaridad obligatoria, la continuidad en la educación superior y/o técnica, o bien la realización de experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo, dirigido a jóvenes de 18 a 24 años, que no estudiaran ni trabajaran, provenientes de familias vulnerables (con ingresos menores al SMVM) (Decreto 84/ 2014). Posteriormente, a inicios de 2015, el Decreto fue modificado ampliando el límite de ingreso familiar a tres SMVM y actualizando el monto de la transferencia.

A inicio del 2018, el Poder Ejecutivo Nacional -por medio del Decreto 90/ 2018- realizó una serie de modificaciones al Programa en cuestión, transfiriendo su órbita de aplicación de la ANSES al Ministerio de Educación de la Nación. La letra del Decreto modificatorio fundamentaba las reformas en la necesidad de una organización más eficiente y coherente del sistema educativo, en pro de una integración con el mundo del trabajo, fortaleciendo el desarrollo de capacidades individuales. El Decreto se proponía lograr estos objetivos mediante la centralización en el Ministerio de Educación Nacional de las "adecuaciones normativas que posibiliten la simplificación de la actividad operativa de los programas de becas educativas existentes y la optimización de su gestión, lo que se vería dificultado de coincidir temporalmente con el inminente inicio del Ciclo Lectivo 2018" (Considerandos Decreto 90/ 2018).

Así, El *supuesto* que atraviesa el presente análisis, es que las modificaciones en el PROGRESAR desdibujan la impronta promotora de la escolarización y de formación de jóvenes vulnerables en vistas a la mejora en sus oportunidades laborales. La lógica de acceso y mantención de la prestación, ha retornado a criterios meritocráticos de acceso a la educación, corriendo el foco de las condiciones de desventaja social de los

sectores que se desempeñan en la economía informal, con su respectiva precariedad laboral y bajos ingresos. Esta lógica basada en la retribución al mérito, se aleja del planteo que busca generar condiciones para la superación intergeneracional de la pobreza y del reconocimiento de la complejidad de las trayectorias educativas: transferencia de ingresos a *todos los que cumplan con los requisitos sociales para acceder*, acompañamiento (tutores y espacios de cuidado para niños y niñas a cargo), fortalecimiento de credenciales educativas (en todos sus niveles) y acceso a mejores condiciones laborales.[1]

Como se verá, las transformaciones que se detallan a continuación, muestran indicios de regresividad en materia de derechos sociales, evidenciando un cambio de orientación del Programa como política social. añadir y ampliar con análisis de modelos de política social

Cambios, derechos sociales y regresividad

En este punto es preciso resaltar los cambios acontecidos en el PROGRESAR, el cual ha pasado de ser una política de transferencia de ingreso condicionada a la educación, a un sistema de becas. En los fundamentos del "primer PROGRESAR",[2] vertidos en los considerandos del Decreto de su creación, se incribía al Programa dentro de una *bateria de políticas no contributivas* ejecutadas desde el 2003: Ley de jubilaciones y pensiones 25.994, Decreto 1602/09 de la Asignación Universal por Hijo, Decreto 459/10 Programa Conectar Igualdad, Decreto 446/11 Asignación Universal por Embarazo. Estas políticas se presentaban como partes de una estrategia de redistribución del ingreso e inclusión social, en la cual el PROGRESAR venía a insertarse para la "formación profesional para el empleo, tendientes a facilitar la creación de puestos de trabajo, la reinserción ocupacional, el empleo de los jóvenes y la transformación de las actividades informales" (Decreto 84/2014).

El sistema actual del PROGRESAR (post-modificación 2018) delimita tres líneas de fomento a la educación: "Becas para la educación obligatoria", "Becas para cursos de formación profesional" y "Becas para educación superior y formación docente" -modalidad específica "áreas estratégicas"- (Ministerio de Educación, 2019). Como se observa, cada una de estas líneas se estructura desde el concepto de "beca" y ya no de transferencia monetaria, y son presentadas desde la idea de "estímulo a la excelencia".[3] A diferencia de este concepto, estudios previos que analizan el Programa en su dimensión educativa (Gluz y Rodríguez Moyano, 2016), muestran que en sus inicios éste se asentaba en la flexibilización de criterios

1 El análisis se realiza a nivel de los fundamentos normativos de las políticas. Se hace referencia a lo que éstas plantean programáticamente. No se desconoce la complejidad que impone el análisis del mundo laboral en la actualidad, la relación no lineal entre credenciales educativas y el acceso a mejores condiciones laborales –lo cual excede los límites del presente análisis-. El trabajo de Marzzoneto y Aguirre (2014) aborda detalladamente tal problemática, en función de los interrogantes que en sus inicios abría la novedad del PROGRESAR.

2 Se llamará así al programa PROGRESAR previo a las modificaciones del 2018.

3 La estrategia discursiva oficial para difundir y presentar las modificaciones realizadas se centró fuertemente en vanagloriar el cambio de sentido de la política, y en el premio al merecimiento por los esfuerzos, diluyendo la problematización de los condicionamientos sociales que inciden en el desempeño educativo. El discurso del Presidente Mauricio Macri en la presentación del "relanzamiento" del PROGRESAR es ilustrativo al respecto: "Es la primera vez en la Argentina que existe un programa de becas tan amplias como la que estamos presentando hoy (…) cada joven que lo necesite tendrá su beca (…) Vamos a hacer verdadero un programa, que no lo era, porque decirle a un chico que sobre ocho materias, reprobando 6 y aprobando sólo 2, él está progresando es engañarlo, eso es mentirle, y mi compromiso con la verdad es absoluta desde el primer día, sobre todo cuando se pone en juego la educación". (Página 12, 2018).

meritocráticos de acceso -criterio típicamente característicos de los programas de becas educativas de los 90'- y en avances en la democratización del acceso al nivel universitario de jóvenes que anteriormente no accedían a estos estudios, mostrando la complejidad que implica el nivel en cuanto a la cultura elitista de acceso y permanencia en el sistema.

En cuanto a los recursos con que cuenta el Programa, con el cambio de gestión política, se resalta la disminución del presupuesto llegando al 2017 con el presupuesto más bajo desde su implementación: "se produce una drástica disminución del presupuesto de 2014 a 2015 de casi un 70%, luego de 2015 a 2016 un incremento presupuestario del 51% y finalmente una reducción de 68% de 2016 a 2017" (Marzzoneto, 2017: 6). La autora destaca que el Programa en su primer fase de implementación ha funcionado en los hechos como una "extensión" de la AUH para la población de 18 a 24 años; y al igual que dicha política, el PROGRESAR se ha estructurado bajo una lógica de sanción anticipada: la condicionalidad educativa que implica un descuento del 20% anual, que se realiza antes de verificar la asistencia escolar o formativa. Por otra parte, este estudio muestra que de los objetivos planteados por la política, se han presentado limitaciones en cuanto al logro de la inserción laboral de los jóvenes cubiertos.

Ahora bien, más allá de los logros y limitaciones iniciales de la primer versión del PROGRESAR, las reformas planteadas en 2018 muestran un giro en la concepción del Programa, lo cual se encuentra atravezado por –o viene a justificar- la disminución del presupuesto asignado al mismo y su constante depreciación en un contexto económico de inflación creciente. *En este trabajo nos concentramos específicamente en las modificaciones normativas* que manifiesta el decreto modificatorio 90/ 2018 que rige el PROGRESAR. Tales transformaciones fueron analizadas desde los derechos que habilitaba la política en su versión original y el espíritu de su fundamentación: *política de fomento al derecho a la educación como medio de acceso a la mejora en las condiciones laborales de las población más vulnerable.*

EN ESE SENTIDO LO PENSAMOS El análisis se realizó a la luz del *principio de no regresividad* como garantía de protección de los derechos sociales, y el nivel de goce logrados en un ordenamiento estatal particular, que "constituye una limitación que los tratados de derechos humanos pertinentes y, eventualmente, la Constitución imponen sobre los poderes Legislativo y Ejecutivo a las posibilidades de reglamentación de los derechos económicos, sociales y culturales" (Courtis, 2006: 17). Este principio está estructurado desde la noción de igualdad material o sustantiva, como prerequisitos para que los ciudadanos puedan desarrolar un plan de vida digno, e implica la consideración preferencial y la prioridad de aquellas personas que estén en peor situación. Estas condideraciones "preferenciales", o en otros términos, "discriminaciones positivas" (Abramovich, 2006), son las que han sido reemplazadas por criterios mercantiles vinculados al esfuerzo individual, a la retribución de tales esfuerzos, sacando de plano las restricciones económicas, culturales y de género que atraviezan las poblaciones vulnerables para poder acceder y lograr credenciales educativas como medio para mejorar sus condicinaes sociales.

A partir de estas nociones, siguiendo el argumento de Courtis (2006), nos preguntamos,

> ¿cuándo puede afirmarse que una norma que reglamenta o implementa un derecho social es regresiva respecto a otra? Lo será en principio, partiendo de la definición del artículo 2 del PIDESC, cuando el grado de efectividad del derecho social reglamentado por la norma impugnada resulte menor al que había alcanzado en el derecho interno antes de la sanción de esa norma. Esto es, *cuando la norma impugnada limite, restrinja o reduzca la extensión o el*

sentido de un derecho social, o le imponga a su ejercicio condiciones que con anterioridad no debían sortearse. (Courtis, 2006: 42. El resaltado es propio).

Los cambios

Detallaremos a continuación las modificaciones normativas del PROGRESAR, y ciertas implicancias ligadas a la reducción de la extensión que asumía la obligación del Estado para proveer condiciones de acceso a la educación de los sectores con mayores desventajas sociales. Esta descripción busca responder al interrogante planteado, comparando la extensión de un derecho vertido en una norma anterior con una posterior.

CARACTERÍSTICAS MODIFICADAS	PRIMER PROGRESAR 2014	PROGRESAR POST-REFORMA 2018
Órbita de Ejecución	**ANSES** **Comité Ejecutivo** (Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, ANSES) **Comité Consultivo** (conformado por 10 Ministerios: Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Educación; Desarrollo Social; Salud; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Interior y Transporte; Seguridad; Defensa; Economía y Finanzas públicas; y ANSES.	**Ministerio de Educación**
Asignación monetaria Requisitos educativos y sociales	- Condicionada: 80% cobro mensual. 20% cobro al acreditar regularidad anualmente. - Pérdida del 20% acumulado sino se cumple el requisito de regularidad. - 12 cuotas mensuales. - Cambio de situación económica familiar (percepción de más de tres SMVM): se da de baja al año siguiente. - Dirigido a jóvenes de 18 a 24 años.	- Condicionada: 80% (mensual) -20% (acumulado anual), al acreditar porcentaje mayor al 75% de materias aprobadas anualmente, y acreditaciones diferenciales para mejores promedios. - Pérdida del 20% sino se cumplen los requisitos y suspención por un año de la posibilidad de inscribirse. - 10 cuotas mensuales. - Cambio de situación económica familiar (percepción de más de tres SMVM): baja al mes siguiente. - Dirigido a jóvenes de 18 a 24, y ampliado a 30 años para quiénes estén en un estadío avanzado de la educación superior.
Consideración de los Componentes extra – educativos que influyen en las trayectorias formativas	- **Espacios de cuidado** para titulares del Programa que tengan niños a cargo. (Competencia del Ministerio de Desarrollo Social). - Res de **Acompañamiento de Tutores** en los trayectos formativos. (Competencia del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).	Vacancia de componentes en esta dimensión
Articulación con programas de empleo	**Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT)** – dependiente del Ministerio de Trabajo.	

* Cuadro de elaboración propia en base a normativa.

Un dato fuertemente significativo es el traspaso de la reglamentación y ejecución del Programa, desde ANSES a la órbita del Ministerio de Educación. La fundamentación y objetivos de la reforma del PROGRESAR pasan a estar centrados exclusivamente en la dimensión educativa y *se desdibuja el componente de inserción laboral*: el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social deja de estar en la órbita de ejecución del Programa, y ya no delimita la oferta formativa. El Ministerio de Educación asume exclusivamente este rol, abandonando también el Comité Ejecutivo y Consultivo (compuestos con diversos Ministerios) y las acciones de éstos en materia de reglamentación del PROGRESAR.

Tal "achique" de la política, expresado en una disminución de carteras estatales implicadas y en la supresión de componentes extra-monetarios del primer PROGRESAR, se ve contrarestrado por una ampliación y complejizacion de los requisitos delimitados para acceder y mantener la prestación. Se establece un sistema diferenciado de "recopensas", que diferencia los montos de la asignación monetaria según el grado de avance y el desempeño académico –diferencias entre la educación básica y superior de los titulares del Programa (requisito que antes no estaba presente). Si estos requisitos no se cumplen, se supende la prestación y se imposibilita al joven para inscribirse nuevamente por un año.

A su vez, si la familia modifica sus ingresos -superando los tres SMVM estipulados como límite para recibir la prestación- la suspensión se produce al mes siguiente de que se registra tal modificación. En la versión anterior del Programa, esto sucedia al año siguiente. Otro cambio que puede entenderse en la misma línea de regresividad es el nuevo esquema de pagos que deja de ser anual: pasan de ser 12 cuotas a 10, a cobrar de marzo a diciembre de cada año. Dadas las características inestables del mercado de trabajo y la precariedad en la estabilidad laboral, estas nuevas condiciones pueden entenderse como regresivas, ya que implican un detenimiento de la prestación ante condiciones que son altamente inestables.

Por otra parte, el nuevo sistema le da prioridad a los estudiantes de profesorados y de nivel superior (esto se observa también en la ampliación de la edad para estos sectores, que se amplía hasta los 30 años). Los jóvenes que estén en un estadio avanzado de la educación superior no están sujetos al sistema condicionado y se les liquida el 100% mensualmente. Estas modificaciones, muestran un viraje en la concepción del Programa, que va orientando sus prioridades hacia la población más avanzada y con mejor desempeño académico.

Otro elemento que muestra el cambio de la mirada de la política, es el desdibujamiento del componente de fomento a mejoras en la inserción laboral de los jóvenes, ya que el Programa deja de estar articulado con el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, dependiente del Ministerio de Trabajo y, tal como se explicitó, dicha cartera deja de tener incumbencia en la delimitación de áreas clave de formación. A su vez, esto implicó la supresión del componente de "acompañamiento" que operaba junto a la asignación monetaria en el primer PROGRESAR.

En este sentido, la derogación de los artículos que establecían la existencia de los componetes de acompañamiento y de cuidados para destinatarios con niños a cargo, son elementos que indican el giro de enfoque del Programa. Se descuidan las condiciones sociales que dificultan la formación de esta población, que intentaban cubrirse con una red de tutores y la articulación de centros de cuidado infantil (componente que se materializaba con la articulación con el Ministerio de Desarrollo Social).[4] La letra de tales artículos establecía:

4 En los formularios de incripción actuales del Programa se consulta si los beneficiarios precisan asistencia de hijos a cargo, pero deja de estar en la normativa.

> **Art. 16. —** El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL desarrollará, en el marco de su competencia, acciones para el acompañamiento de los titulares de la prestación PROGRESAR a través del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo como así también mediante otras actividades o programas que tengan por objeto la capacitación e inserción laboral de los jóvenes incluidos en el presente Programa y administrará la acreditación de centros de formación habilitados para la certificación prevista en el artículo 3° inciso c) del presente.
> **Art. 17. —** El MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL desplegará, en el marco de su competencia, acciones para fomentar la inserción de los jóvenes en el presente Programa y aquellas tendientes a que los titulares de la prestación que tengan hijos a cargo cuenten con espacios o lugares para su cuidado durante su capacitación.

Nos interesa atender especialmente al "borramiento" de las atribuciones de los diversos Ministerios que tenían presencia en el Primer PROGRESAR, y su correlato en la "desaparición" de los componentes de acompañamiento y red de cuidados[5]. Se trata de una fuerte evidencia del abandono de una mirada complejizada sobre la cuestión social, las condiciones de precariedad laboral, social y económica de las familias que recibían la prestación y de cómo tales condiciones influyen en las posibilidades de éxito en el acceso a la educación. La primer versión del Programa se caracterizaba por el reconocimiento de los condicionamientos sociales de las trayectorias educativas y la multidimensionalidad de los procesos de exclusión social (Gluz, 2017). Esta visón se licúa con las reformas descriptas hasta aquí.

Finalmente, el esquema de financiamiento del Programa mantiene el esquema inicial, el cual no estipula un mecanismo regular de actualización de los montos de la prestación monetaria (como sí lo establece la Ley que regula la AUH), quedando a merced de la voluntad política del gobierno de turno y las coorespondientes desiciones ejecutivas que tome. Estas características denotan la debilidad institucional del PROGRESAR, en cuanto a su capacidad protectoria de la población destinataria. Durante la gestión política anterior, la última actualización de montos se produjo a inicios de 2015 (año electoral), y ésta se mantuvo congelada por el gobierno actual hasta el 2017. Cuando se "relanza" el Programa en 2018, se promociona el aumento del valor de la asignación. Al respecto, análisis económicos resaltan que lo que fue presentado como un aumento monetario, significó en la práctica un ajuste presupuestario (dada la baja en la cantidad de receptores que implicaron las condiciones para acceder y mantener la prestación), la disminución de la cantidad de cuotas anuales, y la licuación de la prestación en un contexto en que la inflación le gana al porcentaje del aumento en cuestión (CEPA, 2018).

Así, la reforma normativa sumada a un ajuste de la política, dan cuenta de un alejamiento cada vez mayor de una perspectiva de resarcimiento de derechos para las poblaciones más vulnerables. Los nuevos requisitos de acceso y mantenimiento de la prestación, enmarcados exclusivamente en la dimensión educativa, conforman un sistema más restrictivo y excluyente, incorporando criterios meritocráticos de desempeño académico. En este sentido, las reformas del PROGRESAR muestran que a la par que se robustecen las condiciones para acceder, se debilita lo que el Estado provee como política pública para hacer frente a las desigualdades sociales de origen que dificultan el acceso a la educación.

5 La supresión de la red de cuidados y la articulación con el Ministerio de Desarrollo Social, atenta adicionalmente contra las acciones positivas necesarias para las mujeres de sectores vulnerables, dado que esta población es la que históricamente hace frente al trabajo de cuidado de los miembros dependientes de la familia (Pautassi, 2010). Estos sectores no acceden a servicios privados de cuidado que alivianen sus tares y permitan desarrollar sus trayectorias educativas en mejores condiciones.

Conclusión

Como se observa con la descripción realizada hasta aquí, el "rediseño" del PROGRESAR desconoce las desigualdades de origen, y su nuevo esquema se asienta en una noción de igualdad formal entre los ciudadanos. En este punto observamos que el derecho a la educación de los sectores vulnerables –y la potencial mejora de credenciales educativas para acceder a trabajos mejor cualificados en un contexto de alta informalidad laboral- se ve fuertemente acotado al ignorar la complejidad de las restricciones sociales y culturales que limitan el acceso a la educación y a las posibilidades de logro de trayectorias educativas exitosas. Esto se ve manifestado en el borramiento de los componentes de acompañamiento tutorial, de la red de cuidados para titulares con niños a cargo, y de la articulación con la cartera de Trabajo, que buscaba articular las opciones de formación técnica y profesionalizante en base a los requerimientos del mercado de trabajo. Estos componentes acompañaban al de transferencia monetaria, el cual también se ve acotado dadas las nuevas condiciones de acceso y mantenimiento de la prestación, lo cual redunda negativamente en las posibilidades de acceso a la educación para los sectores más desventajados social y económicamente.

A su vez, las modificaciones en el PROGRESAR demuestran que las políticas sociales estructuradas desde una institucionalidad "débil", tienen serias limitaciones para erigirse como verdades políticas de Estado –con objetivos a largo plazo- y evitar la regresividad en la protección de los derechos sociales. En este caso, sutilmente los principios originarios de la política –fortalecer el derecho a la educación de la población más vulnerable- han sido redireccionados hacia un sistema de recompensas al mérito académico que termina alejándose de una postura compensadora de derechos. Los condicionantes sociales y económicos que operan como restricciones para el acceso a la educación y formación profesional, quedan en segundo plano, y el foco de la política termina dirigido hacia sectores que ya están insertos y avanzados en trayectos educativos.

El derecho a la educación no se suspende, pero se limita y acota su sentido: se pasa del fomento a la educación dirigido a la población con menores recursos *en general*, a un sistema de recompensa a los méritos académicos para el acceso al derecho y a su mantenimiento.

Es posible afirmar que con el primer PROGRESAR se llegó a un estado de goce del derecho que, con las modificaciones normativas se ve fuertemente restringido. Se retrocede en las acciones positivas dirigidas a mejorar las condiciones de igualdad para el acceso a la educación de los grupos más vulnerables. La atención preferencial que supone el principio de no regresividad hacia estos sectores, se ve desdibujaba con la incorporación de criterios meritocráticos para acceder a la prestación (rendimiento académico medido en tiempo y desempeño).

De esta manera, se observa que la norma tiene características regresivas, agravado por la disminución de presupuesto asignado al Programa (traducido en la disminución de destinatarios) y la baja de rendimiento de la asignación monetaria debido a un contexto altamente inflacionario.

Finalmente, este análisis primigenio tuvo la intención de sistematizar la información normativa sobre los cambios que implicó la reforma del PROGRESAR, lo cual significa un punto de partida para avanzar en el análisis pormenorizado de la puesta en marcha de los cambios a nivel institucional, y profundizar el estudio sobre los alcances de los mismos.

Bibliografía

Abramovich, V. (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo», Revista de la CEPAL, nº 88, Santiago, abril, pp. 35-50

Pautassi, L. (2010). "Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición". En Abramovich, V. y Pautassi, L. (2010) (comp.). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Del Puerto.

Bertranou, F. (coord.). (2010). "Aportes para la construcción de un piso de protección social en la Argentina: el caso de las asignaciones familiares, oficina de la OIT en Argentina." Proyecto ARG/06/M01/FRA. Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización. Buenos Aires: Cooperación técnica para el Desarrollo de la República Francesa.

Cecchini, S. (2015). *Programas de Transferencias Condicionadas: panorama regional y su impacto en la población.* SITEAL, IIPE-UNESCO.

Costa, M. I., Curcio, J. y Grushka C. (2014). "La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)". En Danani, C. y Hintze, S. (coord.) *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Buenos Aires: UNGS.

Courtis, C. (2006). "La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios". En Courtis, C. (comp.) *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Buenos Aires: Del Puerto.

D' Alessandre y Duer, C. (2015). Programas deTransferenciasCondicionadasorientados a jóvenes. El caso delPROG.R.ES.AR. ISSN 1999-6179 / Diciembre2015

Di Giovambattista, A. P., Gallo, P. y Panigo, D. (2014), "El impacto distributivo del "PROG.R.ES.AR." en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones". Publicación trimestral del CEIL CONICET. Buenos Aires.

Gluz N. y Rodríguez Moyano, I. (2016) Jóvenes y universidad. El PROG.R.ES.AR y la democratización del nivel superior. En Revista del IICE /39. ISSN 0327-7763 (impresa) / ISSN 2451-5434 (en línea)

Marzonetto G. y Aguirre, J. (2014). "Sin estudio y sin trabajo. El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos: PROG.R.ES.AR". Serie Análisis de Coyuntura n°25, CIEPP.

Mazzola R. (2014). PROG.R.ES.AR. Juventudes, bienes públicos y justicia distributiva. En *Revista Estado y Políticas Públicas*, (2), pp. 91-113. Buenos Aires: FLACSO.

Página 12. (14 de febrero de 2018). *El recorte que viene detrás del discurso meritocrático*. URL: https://www.pagina12.com.ar/95571-el-recorte-que-viene-detras-del-discurso-meritocratico

Fuentes:

Decreto 84/2014, Bs. As. 23/01/2014, publicado en el boletín oficial el 27/01/2014.

Decreto 90/2018. Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR). Transferencia. Decreto N° 84/2014. Modificación

Resolución 138 E/ 2018. Ministerio de Educación, publicado en el Boletín Oficial el 1 de febrero de 2018.

https://becasprogresar.educacion.gob.ar/

https://www.anses.gob.ar/becas-progresar

https://www.argentina.gob.ar/becasprogresar

La producción de ciudadanía en el encuentro con las oficinas de la ANSES a partir de la AUH

Victoria D´Amico

Resumen

La implementación de la AUH en 2009 adoptó una forma de gestión política y administrativa que implicó la reconfiguración de los vínculos entre Estado y sectores populares que trascurren en las ventanillas públicas: el paradigma de la protección social horizontal desplazó la política de los ministerios de Desarrollo Social y Trabajo; la radicación en la ANSES involucró a nuevos actores de la burocracia estatal y se eliminó la contraprestación laboral como condicionalidad, instancia central en la configuración de las organizaciones territoriales hasta entonces.

Mediante una reconstrucción etnográfica realizada entre 2011 y 2014, analizamos las prácticas ciudadanas que se producen en el momento de encuentro entre burocracia estatal y receptores de la AUH en dos oficinas de la ANSES en La Plata. La tesis es que la AUH produce una forma de ciudadanización caracterizada por procesos de individualización, que instaló tensiones irresueltas.

Por un lado, el encuentro directo entre Estado y ciudadanía en la oficina pública para tramitar la AUH desplazó las intermediaciones; su sentido universalista estabilizó modos de atención y provisión de información, facilitó el acceso y favoreció la impersonalidad a través de la bancarización. En el corto plazo, la AUH repuso un horizonte de certidumbre en el acceso a la política fundamental para la ampliación de derechos.

Por otro, cuando el Estado falla, las personas se ven desprovistas de canales colectivos de resolución de problemas. El proceso de individualización vulnera a familias concretas, y en el largo plazo, desarticula a los sujetos populares de las inscripciones colectivas mediante las cuales, históricamente, demandaron reconocimiento. La AUH despolitiza el sentido de la ciudadanía como participación política en la lucha abierta y permanente por los derechos, al no producir alternativas para la recolectivización. Estas consecuencias adquieren centralidad en la actualidad, cuando observamos el avance de políticas completamente regresivas para los sectores populares.

Introducción

En esta ponencia buscamos recuperar la especificidad que adopta la vinculación que se establece entre los/as receptores/as de la AUH de manera individual con el Estado, a través de un espacio-momento que resulta central para comprender las prácticas de ciudadanía que se configuran en torno a la AUH: la interacción con la institución nacional encargada de administrar el programa, la ANSES. Un sentido heurísticamente productivo a los fines analizar el acceso a derechos de los/as destinatarios/as consiste en comprender la ciudadanía a partir de desentrañar en qué relaciones sociales las personas ejercemos efectivamente esos derechos ciudadanos. Como señala Jelin, no se trata de la afirmación ahistórica de un conjunto de prácticas que definen la condición de ciudadanía, sino más bien de un ámbito relacional que alude a "una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quiénes podrán decir qué, al definir cuáles serán los problemas comunes y cómo serán abordados" (Jelin, 1993: 25, retomado en Sojo, 2002: 26). Y de entender las prácticas ciudadanas como prácticas concretas y cotidianas de sujetos sociales (Jelin, 2006; 2011). El desafío consiste en reconstruir cuáles son las maneras concretas en las que los sujetos llevan adelante las prácticas de ciudadanía y de derechos: ¿en qué espacios o ámbitos? ¿En cuáles relaciones sociales? ¿Frente a qué instituciones? ¿En relación con qué demandas? ¿Con qué contenidos? (Jelin, 2006: 62).

A su vez, la instancia de acudir al organismo pone en evidencia un lugar recurrente para el análisis de las políticas sociales: la ventanilla. Tal como plantean Schijman y Laé en su trabajo sobre las rondas de las mujeres en la ventanilla del Estado para un caso francés, la ventanilla es uno de los lugares de "ejercicio de políticas sociales" (2011, 68). Concretamente para nuestra investigación, reconstruimos las formas en que se encarna el vínculo con el Estado en las prácticas ligadas al trámite de obtención de la AUH que realizan los/as posibles receptores del programa en las oficinas de la ANSES en la ciudad de La Plata.

El "encuentro con el Estado", en este caso con su burocracia, es un momento significativo para descifrar de qué manera se construyen recíprocamente estatalidad y prácticas ciudadanas y ver el modo en que se definen "realidades de la ciudadanía" (Arentxaga, 2003; Wanderley, 2009: 68). Con encuentro nos referimos a aquello que una amplia bibliografía analiza como un momento en el que las personas acuden a las instituciones estatales para solucionar alguna cuestión, en general, el momento en que la burocracia instala ciertas reglas, tiempos, pautas y reconocimientos a estas personas. En ese encuentro, se pone en acto la tensión ya clásica que Partha Chatterjee advierte entre igualdad formal y desigualdad sustancial, al poner el foco en la necesidad de distinguir entre los hechos jurídico-políticos de la ciudadanía igualitaria que produjo la construcción homogénea de la nación y las actividades de la gubernamentalidad que, en perspectiva del autor, requirieron "múltiples, transversales y cambiantes clasificaciones de la población como objetivos de múltiples políticas, que dieron lugar a una construcción necesariamente heterogénea de lo social" (Chatterjee, 2011: 213). Del mismo modo, en su trabajo sobre el encuentro de las personas con la burocracia en Bolivia, Fernanda Wanderley analiza tanto las prácticas estatales que limitan o profundizan la vivencia de la ciudadanía como las estrategias de la población para ejercer derechos, a partir de una etnografía en las burocracias estatales encargadas de la dotación de documentos de identificación civil y explora los significados de ciudadanía que se forman en esos encuentros. Dichos encuentros tienen la particularidad de combinar la igualdad *de iure* que representa la obtención del documento con la desigualdad de facto vivenciada en esos encuentros con la burocracia (Wanderley, 2009). La autora sostiene que es necesario revisar las nociones y vivencias de los derechos ciudadanos en la instancia en que se forman, esto es, en las interacciones cara a cara como una instancia importante en la formación de las nociones y vivencias de los derechos ciudadanos:

> "Cuando la interacción ocurre en oficinas públicas, la calidad del trato que el ciudadano recibe de los funcionarios públicos se convierte en una medida importante del grado de equidad que *de hecho* disfrutan en la sociedad nacional y frente al Estado. Son en los pequeños gestos, en los rituales de acercamiento, en el vocabulario empleado, en la atención y respuesta a dudas, preguntas y dificultades que se define el grado de respeto, de consideración y de dignidad que se confiere a los ciudadanos." (2009: 68)

Comprender al Estado de esa manera requiere ver más allá de las tecnologías de control racional con que ha sido pensado el Estado moderno e incorporar tanto los múltiples actores que compiten por performar al Estado como las encarnaciones en las que aquel tiene lugar. De este modo, recuperar con amplitud de miras al Estado es un modo de comprender no solo lo racional o legible del aparato burocrático como modo de funcionamiento eficiente y de control, sino también recuperar la ilegibilidad y fluctuación que se produce en dichos encuentros y que, como afirma Arenxtaga (2003), tienden a construirse en torno a los sentimientos de miedo y de incertidumbre. Lo que buscamos es reconocer que la estatalidad se construye a través de afectividades, sentimientos y formas de reconocimiento que no necesariamente responden al Estado como

modo de dominación legal racional, sino que van más allá del aparato burocrático-administrativo, a la vez que lo constituyen. A los fines de nuestro estudio, el análisis se concentrará en los escenarios que se plantean en los "encuentros con el Estado" que tienen lugar en dos oficinas de la ANSES: una de ellas, la que podríamos reconocer como "la casa central" se ubica en calle 9 entre 58 y 59, en pleno casco céntrico de la ciudad. La otra, si bien céntrica, se ubica en Plaza Paso (intersección de calles 13 y 44), un sitio neurálgico en términos de su vinculación con la zona periférica del suroeste de la ciudad, a través del recorrido que realizan los medios de transporte públicos.

2- Burocracia y derechos.

2.1- El encuentro con la ANSES de calle 9

La ANSES funciona en la ciudad de La Plata en dos sedes centrales, la más grande está ubicada en calle 9 entre 58 y 59. Las sedes atienden en horario de 8 a 18 hs. Los horarios de atención se fueron ampliando a medida que la ANSES incorporó una mayor cantidad de tareas. Recordemos que, junto a la renacionalización de los fondos previsionales llevada adelante en 2008 y la creación de la AUH en 2009, la ANSES pasó a ser depositaria de un conjunto de programas que multiplicó la cantidad de personas que circulan por esta administración y el tipo de tareas que debe realizar. Tanto los Programas PROG.RES.AR[1], PRO.CRE.AR[2] y Conectar Igualdad[3], por nombrar sólo algunos que se hicieron visibles y relevantes en términos cuantitativos, permiten rápidamente hacerse una imagen de la titánica tarea de gestión que el organismo lleva adelante.[4]

Así, con la puesta en marcha de la AUH, en abril de 2010 se avanzó en la ampliación del horario de atención de 7 a 10 horas diarias de lunes a viernes. Luego, en mayo de 2014, las autoridades nacionales de ANSES anunciaron la ampliación del horario de atención hasta las 18 horas y la incorporación de la atención en medio turno los días sábados para evitar las largas colas, especialmente en las grandes aglomeraciones urbanas.[5] Las oficinas de La Plata siguieron este esquema.

La sede más grande y más concurrida es un salón en forma de cuadrado amplio de alrededor de más de 100 mts2, que cuenta con filas de sillas de plástico que ocupan todo el salón. Unas 150 personas pueden estar sentadas cómodamente esperando su turno, mientras tres pantallas grandes llaman, de acuerdo al número y tipo de trámite, a acercarse a la ventanilla correspondiente. Por la propia circulación de personas y el modo en que se realiza la atención, prácticamente ninguna de las personas que espera tiene que hacerlo de pie, una característica reiterada en otras oficinas públicas y una disposición de los cuerpos prácticamente

1 El Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina fue formalmente creado a través de la publicación en el Boletín Oficial del decreto 84/2014. Está orientado a otorgar becas fomento por $600 a la población de 18 a 24 años que se encuentre "en situación de vulnerabilidad".

2 El Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar fue creado el 12 de junio de 2012 por el decreto 902/2012 y es una política pública federal que busca el acceso de familias a su casa propia a través de un crédito hipotecario.

3 El Programa ConectarIgualdad.com.ar fue lanzado en el año 2010 mediante la firma del decreto N° 459/10. La iniciativa está enfocada en recuperar y valorizar la educación pública, con el fin de reducir las brechas digital, educativa y social en el territorio argentino.

4 En 2016, a 2 años de su implementación, PROG.RES.AR contaba con 904.950 inscriptos, el PROCREAR tuvo más de 500000 familias inscriptas entre 2012 y 2015. Asimismo, se puede ver un listado de más de 35 diferntes tipos de trámites que se realizan allí.

5 "La Anses atenderá los sábados y en horario extendido" en *Infobae*, 22/05/2014.

naturalizada cuando debemos recurrir a realizar un trámite. A primera vista, se observa que hay una forma de operar que colabora en este sentido. Cuando la persona entra a la ANSES, un empleado ubicado en el escritorio que cuenta con un cartel de "Informaciones" indica el tipo de papeles que requiere tener la persona según el tipo de trámite que va a hacer. De esta manera, la persona no saca número ni hace la cola hasta no llegar a Informaciones con toda la documentación necesaria para avanzar en su trámite. Asimismo, cuando la persona llega ya con su turno previamente sacado por internet (desde 2013 los trámites que hay que realizar vía ANSES permiten obtener el turno correspondiente a través del acceso virtual a la página del organismo) el encargado de Informaciones le indica qué tipo de número debe sacar. El número se obtiene en una pantalla digital y cambia de color y de letra según el tipo de trámites, con lo cual la persona evita esperar en una cola común o la equivocación –bastante frecuente en otras oficinas públicas- de hacer una larga cola en la ventanilla equivocada. Las variadas veces en que realizamos nuestras observaciones sobre la dinámica de funcionamiento de la ANSES en esta sede, encontramos que la persona responsable de informar se muestra, generalmente, en una actitud dispuesta a colaborar con la persona que consulta.

El diálogo adopta en general la siguiente secuencia: el empleado informa los requisitos y reitera que tanto los requisitos como el turno de atención se pueden ver y obtener por internet. Algunas personas de mayor edad, entre 40 y 70 años, que hemos observado y/o entrevistado a lo largo de la investigación replican que no les es posible hacerlo por su cuenta por internet, porque no conocen cómo funciona o porque no cuentan con computadora en sus hogares ni hay en sus lugares de residencia acceso a un ciber. En cambio, las mujeres-madres jóvenes que muchas veces se acercan, que rondan entre los 18 y 35 años, en general lo resuelven sin mayor dificultad. En varias de las situaciones presenciadas, observamos que la mayoría de las jóvenes que llegan con su turno ya solicitado, se lo muestran al empleado desde sus propios teléfonos celulares, dispositivos modernos con acceso a wi fi. Más allá de que saquen el turno por internet o no, a todas las personas que consultan el empleado les entrega un papel donde subraya con una birome la documentación requerida. Lo hemos escuchado explicar varias veces y de varias maneras este funcionamiento. Hemos observado también que, cuando los adultos de mayor edad se acercan solos, el empleado se toma un tiempo extenso en explicar la modalidad de funcionamiento para que las personas se lleven las instrucciones y sigan la pauta de sacar el turno on line. Asimismo, cuando las mujeres están acompañadas por sus hijos pequeños (bebés en cochecito o nenes de entre 1 y 3 años) en dicha oficina hemos visto, en reiteradas ocasiones, que se hace lo posible por atenderlas en el transcurso de ese día, aunque hayan tenido dificultades con el turno virtual.

Para el caso particular de la AUH, vemos que quienes hacen el trámite son las mujeres. Esta mayor visibilidad femenina y joven de quienes se acercan a hacer el trámite no es sino otro modo en que se evidencia aquello que las estadísticas señalan: hacia 2011, un 87% de las beneficiarias de la AUH son mujeres, de las cuales el 50.7% es cónyuge de jefe de hogar y el 21% es jefa de hogar. Asimismo, el 88% de las receptoras tiene entre 18 y 45 años (Fuente: Juan Martín Bustos y Soledad Villafañe de la Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómica, SSPTyEL. Ministerio de Trabajo, 2011: 180-181).

En algunos casos, la mujer que quiere iniciar el trámite va acompañada de otra persona que suele ser una amiga o una hermana quien, a su vez, se acerca para averiguar cómo hacer su propio trámite. Sólo ocasionalmente acude con su pareja a realizar juntos el trámite, y los casos en que eso sí sucedió, la situación que se reiteró fue la de padres de bebés de muy temprana edad (menores a los 6 meses). En los

casos reiterados que entrevistamos en la sede de la ANSES, las familias explicaron que hacían coincidir el trámite en la ANSES como parte de la agenda de trámites de ese día, entre los que destacaban el control pediátrico del bebé u obstétrico de la mujer. Las mujeres suelen llegar a la sede en colectivo o en moto, es decir, cuentan con la posibilidad de costear el acceso a medios de transporte públicos o privados. Esto se diferencia de lo que sucedía a fines de la década de los noventa en que la única vía era recorrer largas distancias a pie debido a la escasez de efectivo circulante.

Una vez sentadas en las sillas de la gran sala de espera, diez escritorios dispuestos en diagonal uno detrás de otro van llamando por un número en pantalla. Los números que más reiteradamente se llaman son aquellos que se entregan para la tramitación de la AUH. De los escritorios dispuestos, tres empleados se dedican exclusivamente a recibir estos casos. De los escritorios restantes, uno atiende exclusivamente a los jubilados o consultas sobre jubilaciones mientras que los otros seis atienden la multiplicidad de temáticas que se tramitan en ANSES, incluida la AUH. A simple vista, la realización del trámite se aleja de la lógica burocrática que diversos trabajos describen bajo la lógica del padecimiento que viven los sectores populares en su transitar por las oficinas públicas. Bajo la denominación de "pacientes del Estado" (Auyero, 2011) o de acostumbramiento a través de una "postura de adecuación burocrática" basada en la "virtud política" de la paciencia (Scribano, 2010), una amplia bibliografía reconoce en la espera que se produce dentro de las oficinas públicas la reproducción de un mecanismo para el mantenimiento del orden social o de una "exitosa estrategia de dominación" (Belvedere; Martínez et al, 2012). La espera aparece, desde esta perspectiva, a la vez como un dispositivo, mecanismo y regla social que opera en la interacción entre las personas y es constitutiva en la relación entre los sectores populares y el Estado. La experiencia del tiempo de la gente pobre se convierte en un "artefacto político del Estado" que busca evitar el conflicto social a través de generar una disposición de los sujetos orientada a la "pasividad política de los cuerpos" (Belvedere; Martínez et al, 2012). En esa dinámica, la burocracia opera como dispositivo de dominación ante el cual los sectores populares, mediante la espera, ejercitan la soportabilidad social como una "actividad cívica" que los constituye en una ciudadanía pasiva y resignada.

Veremos en cambio que los escenarios que reconstruiremos a lo largo de la ponencia nos obligan a instalar algunos interrogantes sobre aquellas afirmaciones. A diferencia de esas situaciones, en la sede de calle 9 de la ANSES de La Plata las personas llegan con la documentación ya señalada y saben que tendrán que esperar hasta dos horas para ser atendidas, pero que esto efectivamente ocurrirá. Una vez que las atienden, generalmente en 15 minutos resuelven su ingreso al programa. Solo excepcionalmente, a alguna de las personas que ya está en ventanilla realizando su trámite se le informa que le falta alguno de los papeles o que alguno de éstos es ilegible y que deberá regresar otro día para concretar su inscripción. Si bien nos tocó presenciar pocos casos en que esto ocurrió, cuando sucede genera frustración y enojo.

La modalidad que adopta el trámite se transmite de boca en boca por aquella persona cercana (vecina, amiga, familiar). Se va conformando así un saber común previo y un horizonte de expectativas de qué es lo que se puede y debe esperar allí. La certeza de que la atención tendrá lugar y que el trámite se realizará da cuenta de un modo de funcionamiento que las personas que transitan por allí han aprendido, enseñado y convertido en práctica habitual. Se refuerza una historicidad de las prácticas, en tanto no se sostiene en

una moralidad abstracta ni en una regulación legal, sino en las experiencias ya vividas de sus vínculos, que les permite a los vecinos saber de modo autoevidente lo que pueden esperar, a partir de la analogía con experiencias pasadas (Heller, (2002 [1977]: 507). El conocimiento previo es un elemento fundamental para comprender la modalidad que adopta la circulación, el modo de estar en las oficinas y también para comprender la enorme frustración de los casos que no se resuelven en el día.

La disposición de las mesas de atención y de la sala de espera transforma la situación de espera, le quitan su carácter de carga, cuestión que se evidencia en los cuerpos de quienes esperan. Las condiciones habitacionales y arquitectónicas que caracterizan a esa sede de la ANSES hacen que el "estar allí" se aleje de una experiencia de desgaste corporal y anímico. El lugar es espacioso, pese a ser una primavera húmeda y sofocante está ventilado y hay lugar suficiente para que las personas puedan aguardar sentadas. Unos ventiladores de pared hacen correr el aire. Los pasillos anchos entre los grupos de sillas permiten, a las mujeres que llegan con cochecitos de bebé, pasar a sentarse sin tener que dejarlo lejos y sin necesidad de pedir permiso, evitando la incomodidad frecuentemente percibida y señalada a través de los gestos en los rostros que se cruzan en otros lugares o transportes públicos, cuando las mujeres hacen malabares para transitar por la ciudad con niños y carros a cuestas. En una entrevista realizada en el lugar a Beatriz, una mujer chaqueña que reside hace once años en La Plata y tiene dos niños, el más grande de cuatro años y el más pequeño de 8 meses, narraba la travesía que significa para ella tomar el colectivo con sus hijos para llegar hasta la ANSES. Comienza con la cara de disgusto del chofer cuando llega a la parada y ella debe tomarse su tiempo para subir primero al niño, luego al carro y finalmente subir ella misma cargando a su bebé. Una vez arriba, cuando el colectivo viene lleno (que, por el trayecto que hace –de la periferia al centro- y el horario –de mañana- es lo que sucede habitualmente) percibe el malestar en los pasajeros cuando alguna persona empáticamente pone voz a su demanda y solicita que alguien ceda su asiento para que Beatriz pueda ubicarse. Luego de ese trajín llega a la ANSES, se instala y descansa, como ella misma dice, *"sin molestar a nadie"* (Beatriz, entrevista, octubre de 2013).

Que el edificio colabore en el fluir de esta dinámica no es casual. Esta sede fue remodelada en dos oportunidades, en junio de 2013 y en febrero de 2015 y cambió su aspecto y modo de circulación en el interior del edificio, volviéndose un lugar que da más comodidades ante el aumento notable de la cantidad de personas que se acercan al edificio a realizar algún trámite.[6] Estas transformaciones edilicias expresaron tanto una respuesta al aumento de personas que requieren realizar trámites en la ANSES como también a la repercusión que dicho aumento tuvo en la conflictividad sindical de los trabajadores del organismo con el Estado, quienes pusieron en el foco de la demanda las condiciones en las que debían realizar su trabajo. Uno de los conflictos más importantes se dio en junio de 2013, luego de que después de unas fuertes lluvias se inundara parte del inmueble. Los cuestionamientos a las condiciones edilicias y la incomodidad que éstas generaban en el desenvolvimiento de las tareas laborales llevaron a los/as empleados/as a realizar un paro de actividades que comenzó el 10 de junio y culminó con el cierre por tiempo indeterminado de la sede central por tareas de refacción y ampliación, periodo durante el cual se instaló una unidad móvil para la atención durante el tiempo en que la sede de calle 9 permaneció cerrada.[7] A fines de ese mismo año,

6 "Ahora, Anses cierra por tiempo indefinido la sede de 9, 58 y 59", *El Día*, 26/06/2013; "Cambios en la atención en Anses en La Plata", *Diagonales,* 24/02/2015.

7 "Instalaron una unidad móvil de atención en la Anses de Plaza Paso", laplataya.com, 28/06/2013, "Ahora, Anses cierra por tiempo indefinido la sede de 9, 58 y 59", *El Día*, 26/06/2013; "Gritos e insultos frente a la sede de ANSeS de 9, 58 y 59", consultaanses.com.ar, 18/06/2013.

nuevamente la atención en la oficina se vio paralizada, esta vez por reclamos salariales.[8]

En la forma, continuidad y/o disrupciones que adoptan los dispositivos de atención se hacen visibles otros actores que tienen un rol fundamental en la construcción cotidiana del Estado: los/as trabajadores/as. En este caso, nos referimos a los/as empleados/as encargados/as de la atención al público, que tienen contacto directo con quienes se acercan a tramitar la AUH. En octubre de 2015, luego de un conflicto con las autoridades en el marco de un reclamo de alcance nacional por la baja de impuesto a las ganancias, que llevó a mantener meses de atención con una guardia mínima, nuevamente los empleados de la oficina de calle 9 suspendieron la atención al público.[9] Este discurso se articuló con otra pieza fundamental, particularmente dentro de los núcleos de trabajadores más ligados al gremio de trabajadores estatales que los nuclea (la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE)), que cuestionaba no solamente las condiciones en que los gobiernos nacional y provincial han mantenido a sus trabajadores sino también el modo en que el Estado "*llega a la gente*". En este sentido, se sumó el cuestionamiento a las condiciones en que los/as empleados/as realizaban su tarea, ya sea por los insumos necesarios para la atención como por las condiciones edilicias y los efectos que estas prácticas tienen en las personas que se acercan a ser atendidas allí.

Entonces, la AUH y la visibilidad que con ella adquirió la ANSES como organismo responsable de su administración permitió situar concretamente aquel conflicto estructural y plantear una doble lógica de derechos vulnerada por el Estado, una respecto de las condiciones en que trabajan quienes son empleados por el propio Estado y otra respecto de la llegada del Estado a los/as receptores/as de los programas estatales. Si bien las lecturas en torno a dichos conflictos exceden a este estudio y requieren dar cuenta de la convergencia de diversas demandas gremiales y políticas, a los fines de nuestro objeto de investigación es significativo apuntar los efectos que tuvo la resolución de dichas demandas en términos edilicios. Las disputas cristalizan arquitectónicamente y veremos que esto tiene su impacto en la configuración de este escenario particular en que se desarrollan los encuentros con esta parte del Estado: la ANSES.

Por otra parte, el alivio de la espera no solo se debe a que las disposiciones edilicias generan condiciones más amables para los cuerpos de quienes esperan. La modalidad que adopta el trámite permite que ese momento deje de estar atravesado por la incertidumbre sobre lo que sucederá cuando sean atendidos. Como dijimos, esto se debe a que el trámite de la AUH ha adquirido un nivel de estandarización tal que acota el margen para que el trámite adopte una vía inesperada o se obstaculice. Es decir, cuando las personas llegan con sus papeles, previamente informados en la misma oficina u orientadas por algún vecino o familiar que ya realizó el trámite, lo hacen con la certeza de que culminarán el trámite exitosamente. ¿Cuáles son los motivos e implicancias de esa certeza que nos transmiten las mujeres?

En ese ámbito bastante distendido, en diversas ocasiones tuvieron lugar charlas informales con mujeres que estaban sentadas cercanas entre sí durante las horas que se extendió la espera. Estas conversaciones permitieron echar luz sobre algunos de los sentidos de ese hecho que estaba por ocurrir: ingresar a la AUH es un paso inminente para acercarse un peldaño a sus propios horizontes de expectativas. Tres de esas conversaciones resultan significativas:

8 "Tras asambleas, atienden normal las oficinas de Anses", consultaanses.com.ar, 18/12/2013.

9 "Anses: se profundiza el conflicto y hay oficinas céntricas cerradas", *El Día*, 30/10/2015; "En ANSES, sin tregua y con atención mínima", consultaanses.com.ar, 28/10/2015.

Una mujer joven de alrededor de 25 años comenta: -"*A mi vecina el trámite la salió rápido y en menos de 1 mes ya estaba cobrando la asignación*[10]*. Vino y me dijo por qué no venía... yo había escuchado de esto pero pensaba que era un lío. A mí me costó mucho sacarle el documento al nene porque tuve problemas con uno de los papeles en el hospital y no quería saber nada de venir acá. Pero ella me insistió, me ayudó a juntar todo y me dice: "¿te vas a perder esto que es para tu nene?" y ahí me dejó picando el bichito...y acá estoy, espero que salga todo bien*"

Otra señora más grande que aparenta entre 35 y 40 años responde:

-*"Menos mal. Yo saqué el turno y no veía el día que me toque venir. Yo le decía a mi comadre que con la plata que me van a pagar por ahí para las vacaciones pueda juntar para pagar los pasajes para irme con el más chico a conocer a sus abuelos. Desde que el nació no pudimos ir…*
E- ¿Y *dónde están sus abuelos?*
-*En Chaco están. Mi familia, mis padres y hermanos*.
E- *¿Y hace cuánto que no los ves?*
-*Yo hace casi 20 años que vivo acá, pero desde que nació Alberto, que tiene 11, que no hemos ido.*"

Por último, otra señora de alrededor de 40 años coincide en proyectar lo que el dinero de la asignación le permitirá incorporar a su vida cotidiana. Ella cobró casi un año la asignación hasta mediados de 2013, cuando su hijo más chico, entonces de 15 años, dejó el colegio y perdió el acceso a la AUH. En el 2014 su hijo regresó a la escuela, y por eso ella viene a hacer nuevamente el alta. Ya conoce cómo funciona y recuerda lo que pudo hacer a lo largo de ese año:

"*cuando el Mati estaba en la escuela, y salió la asignación, yo hice todo rapidito y enseguida empecé a cobrar. En ese momento estábamos bien entre lo del Ramón y eso nos arreglábamos. Después tuvimos la inundación. Todo perdimos. Estamos ahora en los colchones que nos llegó del gobierno, pero no dan más. Lo primero que averigüé desde que el Mati está estudiando es para sacar el colchón en cuotas. Eso le dije: si estudiás, te compro el colchón. Si me sale, es lo primero que hago*". (Registro de campo en la ANSES, marzo 2014).

En la descripción y relatos recogidos observamos que la ANSES se presenta a ojos de los receptores de la AUH como una oficina de movimiento fluido y predecible, en que los trámites pueden ser concluidos exitosamente. El lugar que brinda a quienes transitan por sus oficinas es un espacio cómodo donde aguardar "*sin molestar*". Así los cuerpos se disponen en las sillas y lejos de hacerlo con una serenidad asociada a la paciencia y –de alguna manera- a la resignación de que "no hay alternativa", nos encontramos con cuerpos que expresan incluso un poco de ansiedad por lo que está allí puesto en juego. Como expresan las entrevistas, la AUH comienza a ser parte de la vida cotidiana de estas mujeres, sea por la expectativa a futuro, en el caso de la posibilidad del viaje a Chaco, como por el hecho concreto del hijo que regresa a la escuela, situación presentada por la madre como parte de una negociación en la que los recursos ofrecidos por la asignación operan como elemento que colabora en la organización de ciertas rutinas. Tal como afirma Virginia Manzano (2009) en su análisis sobre la utilización de programas sociales por parte de organizaciones territoriales, los planes adquieren relevancia como horizonte de expectativa y ordenan comportamientos en la vida cotidiana de las personas, aun cuando no se reciben efectivamente: una vez que los programas fueron incorporados como meta en el marco de administración familiar para la supervivencia, las opciones de los sujetos se ordenan a partir del marco de alternativas que los planes ofrecen, en este caso

10 En las entrevistas realizadas, ningún/a entrevistado/a cuestionó ese plazo como injusto, largo o intolerable.

el horizonte temporal se desplaza. En los casos mencionados, las personas cuentan con la certidumbre de que se va a cobrar y las expectativas giran en torno a cómo se va a utilizar el dinero. Entonces, ese futuro que no llegó aun pero que tiene posibilidades de ser concretado se expresa en cuerpos enérgicos, en relatos optimistas y sobre todo, en la capacidad explícita de las mujeres de proyectar una actividad, bien o recurso que se podrá incorporar a la vida doméstica en el corto plazo. Observamos incluso que para aquella persona que había tenido un inconveniente para obtener su DNI y conservaba en su acervo una experiencia de dificultad vinculada a las oficinas públicas, la AUH es una vía para reencontrarse con una nueva expresión del Estado, luego de un vínculo que había sido problemático y que había sedimentado en una imagen negativa de su encuentro con aquél. [11]

Otra dimensión importante en la que cabe detenernos para comprender acabadamente la experiencia de estas mujeres por el Estado es la de las emociones que atraviesan el cotidiano hacer del Estado, muchas veces relegadas a la hora de estudiar las prácticas de vinculación con las instituciones públicas (D'Amico, 2013). Desde nuestro foco, la construcción cotidiana de "lo estatal" en las experiencias que dan vida concreta a las políticas estatales sólo se termina de comprender si incorporamos al análisis los elementos afectivos presentes en las instancias de encuentro cotidianas con el Estado, entendiéndolos no sólo como momentos disruptivos, sino –siguiendo a Coulhoun (2001: 54)- como inversiones emocionales que día a día permiten la continuidad de prácticas locales y estabilizan estructuras sociales.

Me refiero a las emociones que aparecieron en los relatos de las mujeres vinculados al *"estar ahí"*, transitando por la oficina pública. Llamó mi atención el comentario de aquella mujer para quien la sala de la espera era un lugar "*donde no molestaba a nadie*". En su relato, fue cobrando cuerpo el sentido de esa sensación: molesta a otros con su equipaje de niños, bolsas y carro de bebé. Se siente señalada en el colectivo, se incomoda y quiere bajarse cuanto antes. Ante esa mirada acusadora, llegar a una sala de espera amplia donde puede instalarse con sus niños y equipaje, devuelve a su cuerpo, al menos, un poco de descanso y cierta comodidad. No importa si el tiempo allí pasa lento, si los números que tiene por delante son muchos. Allí tendrá un poco de reposo.

Otras emociones se visibilizan en las expresiones que las mujeres comparten. La expectativa de un viaje para el que, después de mucho tiempo, por fin contará con recursos para hacer le saca una sonrisa a una mujer que hace 11 años no ve a su familia; la alegría suena en la voz de quien nos cuenta que su hijo retomó la escuela después de haber abandonado un año; el orgullo se deja entrever para una madre que siente que por fin podrá comprarle a su hijo un bien que considera valioso: ese colchón que se perdió con las inundaciones. El aliento que unas mujeres se dan con otras oficia de impulso para muchas de ellas para animarse a acercarse a *este* Estado. Observamos entonces que, por la sedimentación de la certidumbre y el modo predominantemente no conflictivo en que se accede a ella, la AUH se incorpora rápidamente a los planes de vida que las mujeres relatan.

11 En el análisis vemos que, en algunos casos, quienes llegan a la ANSES han atravesado otras experiencias de encuentro con el Estado que permean la llegada y qué aquella vivencia pasada se puede neutralizar o revertir a partir de este nuevo encuentro. Es relevante pensar las comparaciones que los propios sujetos hacen de sus diferentes recorridos por el Estado, de otros vínculos que han atravesado su estar en las oficinas públicas.

2.2- Un encuentro ¿con qué Estado?

Las causas de que las personas construyan dicha expectativa de certeza respecto de la atención que recibirán podemos rastrearlas en las situaciones descritas, que permiten reconocer ciertas particularidades que tiene este modo de encuentro con este Estado. Dichas características habilitan a interrogarnos sobre algunos cambios de fisonomía de un Estado que históricamente, tanto desde la mirada de los/as ciudadanos/as como de los/as trabajadores estatales, e incluso desde las propias ciencias sociales, se asoció a un tipo de prácticas diletantes y por ello, degradadas. Como vemos, el tipo de interacciones que se producen dentro de la sede de calle 9 está delimitado por el modo de funcionamiento de la oficina, que a su vez es resultado de las negociaciones que se dan entre los diversos actores y concepciones que convergen allí. Si hay novedades en el modo de funcionamiento de la oficina pública, esto se explica porque la AUH cambia el modo de burocratización del programa con respecto a la de los anteriores.

La mayoría de las personas que se acercan a realizar el trámite recibió previamente la información necesaria sobre los papeles que debía llevar al momento de concretar el turno. Una vez en la oficina, no hablan entre sí, excepto en los casos que, como señalamos, la llegada al lugar ya se hace en compañía de un familiar o vecino cercano. El contacto se establece con el los/as empleados/as que los reciben y dura sólo el tiempo que demora el trámite. Los tiempos y circuitos se encuentran bien demarcados: se accede a la espera con la certeza de contar con todos los papeles necesarios. Se aguarda pacientemente entre 2 y 3 horas en un espacio amplio y cómodo. La tecnología ordena los turnos a través de papeles de colores y evita así que las personas tengan que hacer fila para ser atendidos. Se recibe un trato cordial por parte del área de informaciones y un trato expeditivo en el área de los escritorios. Se aguarda sin mayores inconvenientes un resultado positivo de la gestión.

Sin embargo, las modalidades de encuentro con el Estado no se agotan allí. Diversidad de interacciones ocurren en la otra sede de la ANSES donde, a diferencia de la tecnología y reorganización de la gestión ocurrida en la sede central, se mantienen formas manuales de funcionamiento de las ventanillas públicas: filas, retiro de número y largas colas de espera para ser atendidos. Estas características son significativas para comprender el alcance que tiene el modo de organizar la burocracia estatal y los "efectos de Estado" (Mitchell, [1991] 2006) que produce en su vínculo con receptores de la AUH. Mitchell utiliza la categoría de "efectos de estado" según la cual la burocracia estatal no antecede sino que surge de técnicas de gobierno, que inscriben lo particular en algún régimen de generalidad y que le otorgan al Estado la apariencia de exterioridad, haciendo de la frontera entre Estado y sociedad un efecto recurrente de la práctica estatal. Fueron los registros de las situaciones y conversaciones que transcurrieron en la sede de Plaza Paso, junto a las entrevistas realizadas, las que permiten indagar en dos particularidades que estos encuentros con el Estado tienen: los encuentros conflictivos que transcurren cuando la predictibilidad del comportamiento estatal falla y el modo en que tiene lugar la cuantiosa presencia femenina que encontramos realizando el trámite de la AUH.

3- Arreglos familiares, protesta y estatalidad.

3.1- El encuentro con la ANSES de Plaza Paso.

La segunda sede más grande de la ANSES en La Plata se ubica en Plaza Paso N° 170/175 entre las calles 13 y 44. Comparativamente a la sede de calle 9, la sede es más pequeña en términos edilicios. Pese a ello, dicha sede significó un avance respecto al lugar donde funcionaba anteriormente, en calle 4 entre 48 y 49, donde contaba con la mitad del espacio que tiene actualmente. La mudanza se llevó a cabo en junio de 2010 y coincidió con el aumento exponencial de personas que comenzaron a circular por la ANSES debido al trámite de la AUH.[12] A diferencia de la sede de calle 9, ésta no cuenta con un espacio que funcione como sala de espera, sino que la espera se realiza a través de *"una cola*" que se arma en la vereda del organismo. *"La cola"* es un dispositivo común y habitual para todos los trámites que allí se realizan.[13] Expresión de ello es que, a menudo, la sede de Plaza Paso es noticia en la prensa local y regional debido a las largas colas que copan la vereda del organismo.[14] Esta diferencia no es menor y mostrará tener un carácter fundamental a la hora de explicar la dinámica que adopta la circulación por cada oficina y las acciones y emociones que generan dos dispositivos de atención y resolución de trámites claramente distintos.

En la sede de plaza Paso, tampoco se encuentra informatizada la entrega del número para ser atendido, o el número que indica el lugar *"en la cola*". Éste se retira en papel, como si se tratara de un talonario de comercio de barrio. Los números están bajo la custodia de un policía que sólo indica a quienes retiran su número qué fila que les corresponde realizar (muchas veces, en la vereda hay dos o tres filas paralelas) y en caso de ser necesario, advierte a quienes tienen intenciones de pasar a hacer consultas que esto no es posible y que deben esperar fuera del edificio.

Una tercera diferencia respecto de la sede de calle 9, es que no existe una mesa de informaciones, por lo que las personas tienen que aguardar con su número a ser atendidos para saber qué documentos requieren, y en el caso de tenerlos, revisar si son suficientes y correctos. Esto también tendrá sus resultados colaterales, cuando, después de "*hacer horas de cola"*, la personas pueden encontrarse en la situación de que aún les falta *"traer"* (si lo dejaron por error o desconocimiento en su casa) o *"conseguir"* (si tienen que realizar aun un trámite previo en otro organismo estatal) un papel, y entonces, deberán regresar otro día, y enfrentarse nuevamente a la misma secuencia (madrugar para obtener un número- hacer la cola en la vereda- aguardar por horas- enfrentar la incertidumbre). Finalmente, cabe mencionar que esta sede cuenta con una notable menor cantidad de empleados y ventanillas para la atención de quienes se acercan, que suman un total de 6.

La ANSES de calle 13 se puede caracterizar de modo muy diferente a la de calle 9. En primer lugar, la espera, en cualquier condición climática, se hace sobre la vereda al aire libre. En segundo lugar, al ingresar, los escritorios de atención están distribuidos a lo largo de un pasillo que tiene algunas sillas, siempre ocupadas, insuficientes y colapsadas, mientras que la gran mayoría de las personas aguarda –horas- de

12 "El titular de la ANSES afirmó que el organismo "está cerca de la gente", *La Prensa*, 24/06/2010.

13 La referencia a "la cola" como dispositivo es recurrente en los análisis sobre las oficinas públicas en nuestro país. El "*hacer la fila*", o como comúnmente se dice, "*hacer la cola*" es "una rutina no escrita ni verbalizada en la institución pero sí establecida en la práctica, que va estructurando la cotidianeidad del paciente-usuario" Belvedere , Martínez et al, 2012: 15-6).

14 "La Plata luce desierta en verano, pero el Anses de Plaza Paso continúa abarrotado de gente", Agencia NOVA; "En el ANSeS de Plaza Paso siguen sin apiadarse del pueblo: colas de 100 metros a pesar del frío"; "Largas colas en bancos y Anses" en *El Día*, 01/04/2015.

pie hasta ser atendida. En tercer lugar y producto de lo anterior, el clima de hartazgo sobrevuela el aire y afecta a empleados/as y personas que acuden a resolver un trámite. En el mismo pasillo se realizan trámites diversos, por lo que las ventanillas van llamando por número pero esto no necesariamente resulta en un alivio de la cantidad de gente que permanece allí, esperando.

Las empleadas reconocen que inscribir a la AUH es un trámite que ya conocen "*de taquito*"[15] y que es de los más sencillos de hacer. El problema mayor que encuentran son las personas que llegan con un turno vencido, ya sea porque confundieron el día o porque el día que tenían asignado el turno tuvieron algún inconveniente para llegar. En esos casos, los/as empleados/as tratan de que no pierdan el turno y de atenderlas en el transcurso del día, pero cuando la cantidad de gente supera la posibilidad de atención, se les asigna un nuevo número para que retornen al día siguiente a primera hora, con el compromiso de que serán atendidos con prioridad. Entre tantas contingencias, terminar el trámite en esa oficina es un desafío que se refleja en los rostros y los cuerpos, en los gestos de cansancio durante la espera y en la satisfacción de quienes finalmente, concluido el raid, retornan a la parada del colectivo a esperar el transporte que los llevará de regreso a sus casas.

¿Por qué entonces las personas recurren a esta sede que plantea otro tipo de condiciones –en principio, más desfavorables- de atención? Muchas personas acuden porque provienen de la zona oeste de la ciudad. Cuando las personas que viven alejadas del centro, en la zona Oeste, sacan su turno on line, el buscador asigna automáticamente esta sede por ser la más cercana a su domicilio.[16] Además, por calle 44 hace su recorrido uno de los pocos colectivos urbanos que llega hasta aquel rincón de la periferia urbana. También esta sede recibe a distintos beneficiarios de programas que provienen del conurbano bonaerense por algún trámite particular que les toca hacer en la sede de La Plata como sede administrativa de la Jefatura Regional Conurbano II. Otra particularidad, no menos significativa para una oficina que es asiduamente visitada por mujeres-madres y sus niños/as, es que esta sede se encuentra frente a plaza Paso, donde una calesita y un espacio verde con algunos juegos infantiles ofician de entretenimiento para los/as niños/as mientras sus madres hacen *"la cola"*.

Algunos días, las largas colas son consecuencia de los conflictos mencionados en el apartado anterior entre los trabajadores de la ANSES y las autoridades del organismo, que repercuten con fuerza en esta sede. Si se despliega algún conflicto, éste se centraliza en la sede de calle 9, ya que allí es donde se encuentran los representantes sindicales, los trabajadores tienen más poder en términos numéricos y la suspensión de la atención se vuelve un mecanismo de presión más intenso por la gran cantidad de personas que habitualmente concurre a hacer sus trámites a la sede central. Cuando las medidas de protesta se desarrollan, los casos que se iban a atender ese día en calle 9 se desplazan a la sede de plaza Paso. Entonces, a la ya masiva atención habitual hay que sumarle un gran caudal extra de personas. Estas situaciones son recurrentes y como dijimos, tienen gran repercusión mediática.

No obstante, unos de los días en que retornamos al lugar a realizar trabajo de campo, la atención se

15 Expresión que denota que es un trámite fácil de realizar, que conocen y pueden replicar de memoria, sin dificultad ni complejidad.

16 A medida que se informatizó la ANSES, la obtención de los turnos se organiza de modo automático de acuerdo al lugar de residencia que figura en la carga de los datos personales del registro de ANSES. Se obtienen por internet y en su primer tiempo de funcionamiento los turnos se otorgaban con un mes de anticipación.

encontraba suspendida debido a un conflicto con los empleados de la ANSES. El conflicto había escalado y ese día la propia sede de plaza Paso había suspendido la atención al público. Como el conflicto había estallado esa misma mañana, la gente no había sido advertida de que no habría funcionamiento, con lo cual el movimiento habitual de gente se agolpaba en la vereda a la espera de alguna información. Reconstruyo el registro de campo de ese día:

> "Una vez más, llego a la oficina de 13 y 44 una mañana en el marco de la realización del trabajo de campo. Son las 9:30 am y encuentro la calle cortada y alrededor de 70 personas afuera. Desde temprano se disponía, como otras veces que había estado allí, una larga cola de gente en la vereda. En su mayoría, mujeres con niños/as envueltos en mantas. Es invierno y aunque comienza a pegar el sol de la mañana, hace frío. A la sombra, el aire frío castiga el cuerpo, especialmente para quienes desde las 6:30 horas se encuentran ocupando su lugar en una vereda a la que el sol no llega. Ese día, ANSES suspendió la atención. Un cartel afuera señala "*En asamblea permanente*". Los trabajadores del organismo público no levantarán la persiana ese día. Se encuentran discutiendo. Para las personas que esperan atención, es un por un problema edilicio, y piensan que están reclamando por mejores condiciones de trabajo. Otros especulan si será un tema de salarios. Más allá, una señora de unos 50 años se queja de la recurrencia en la suspensión de la atención: "*acá cuando no les falta agua, se les cayó el sistema. Siempre encuentran algo para no trabajar*" dice muy ofuscada. Un señor mayor cuestiona que "*ellos* (los empleados) *están adentro, calentitos, tomando café con facturas y cobrando un sueldo, mientras nosotros acá tenemos que solucionar problemas y no nos escucha nadie*".
>
> Entre las personas que permanecen afuera de la sede, muchas reclaman que tenían turno desde hace un mes y que no saben qué hacer, si les servirá para el día siguiente. Un policía sale por la puerta y avisa: "*no creo que abran hoy, habrá que esperar a mañana…"* Ante la reacción inmediata de las personas que están allí y las preguntas recurrentes, agrega*: "no se preocupen porque es un asunto de los trabajadores…no es culpa de ustedes, asique el turno les tiene que servir*". Por su parte, muchas mujeres se quejan de haber tenido que ir a un ciber o haber tenido que pedir ayuda para hacerlo porque no saben hacerlo por su cuenta.
>
> Más allá de esta aparición policial, no hay otra información certera brindada por el organismo. Ante la ausencia de respuestas acerca de cómo se solucionará el tema (si la ANSES abrirá ese día más tarde; si los turnos servirán para el día siguiente), un grupo de personas comienza a conversar y a discutir. Se preguntan qué pueden hacer. Un grupo de 50 mujeres, el señor mayor y alrededor de 10 hombres que también se encontraban en *"la cola"* se mantienen firmes parados en el medio de la calle. Cuatro jóvenes se acercan a un edificio en construcción que se encuentra a 20 metros del lugar y vuelven con piedras y maderas, que comienza a arrojar contra las ventanas del edificio. Algunas de las mujeres que estaban en la calle se suman a los jóvenes y gritan con ira. También arrojan bloques de cemento. La policía observa a unos metros, hasta que una piedra golpea muy duro contra la ventana y rompe el vidrio. Se acerca un agente a frenar a uno de los chicos más jóvenes que está tirando. Le advierte que si rompe algo puede ser que se le inicie una causa por daño de bienes públicos y que esa no es la manera de solucionarlo. Luego, otro policía se acerca y le dice a una de las mujeres: "*La verdad que no entiendo que se comporten así, ustedes son mujeres*". Ante esa intervención, una de las mujeres se acerca sonriendo a donde estamos parados nosotros y nos dice: "*¿Ustedes pueden creer lo que me dijo el policía? Que como nos vamos a comportar así nosotras que somos mujeres... ¿Y qué tiene que ver que sea mujer? ¿No me voy a defender ni a hacer respetar? Quiere que nos quedemos quietas…qué gracioso* (La mujer sonríe y nos guiña un ojo). "
>
> Como la situación se extiende y no se sabe por cuánto tiempo, las mujeres deciden cruzar la calle y sentarse en el pasto de la plaza que se encuentra exactamente enfrente a la oficina, a esperar novedades. En el transcurso de esa larga mañana, mantuvimos una larga conversación. Hay una preocupación general que comparten varias de las mujeres. Habitualmente cobran la AUH vía el Correo Argentino con su DNI. En el caso del último cobro, el mes de julio, ya no figuraban en el registro y les informaron que debían acercarse a la ANSES a preguntar por qué sucursal de banco comenzarán a cobrar.[17] Más allá de que este paso es un recorrido que deben atravesar todos los beneficiarios, Claudia plantea su desconocimiento de esta situación y cierto temor

17 Según el circuito administrativo que modificó la AUH, en una segunda instancia, los receptores de la AUH deben dirigirse a la sucursal central del Banco Nación para obtener la tarjeta de débito que les permite cobrar por cajero automático, pero el plazo en que el trámite bancario se vuelve ineludible no está establecido por la reglamentación, y los/as receptores muchas veces se enteran de esta situación cuando quieren cobrar habitualmente y no pueden hacerlo.

y dudas respecto a si el motivo de la dificultad del cobro se debe a que haya algún conflicto con el programa: *"¿Será que la están empezando a sacar?"* nos pregunta. "¿*Vos decís?"*, responde otra con cara de susto. Otra señora que también se encuentra en esta situación, comenta: "*Yo le dije al nene que ahora espere porque le iba a comprar las zapatillas, estaba esperando que me paguen. Las destroza las zapatillas*" La señora es boliviana, viene de una ciudad cercana a Potosí. Cobra la AUH desde hace 2 años y nunca había tenido problema con el cobro. Además de ese ingreso, trabaja en una cooperativa "*de las que organiza el Estado*", aclara, donde va dos veces por semana a trabajar y una vez por semana a formación. Le pregunto en qué consiste cada una de esas instancias. En el trabajo "*estamos haciendo cosas bien de hombres. Trabajamos con cemento, ladrillo, armamos unas placas así, grandes, como puertas. ¡Y somos todas mujeres!*[18] *Y en la formación, es como que nos juntamos a hablar, nos preguntan que qué hacemos con la plata de la asignación, que si nos alcanza, que si nuestros maridos nos ayudan, en las cosas de la casa, del futuro, de en qué nos gustaría trabajar, y esas cosas…"*

Otra señora que conversa con nosotros también es boliviana, proveniente de Sucre. Hace 3 meses que cobra la asignación. Nunca la había pedido, porque su marido trabajaba en blanco. Ahora hace 4 meses que él regresó a Bolivia porque tuvo una oportunidad laboral importante allá.[19] Le pregunté si había sido fácil empezar a cobrarla. Me dijo que cuando su marido se fue, fue a presentar todo y al mes siguiente ya estaba cobrando. Las dos mujeres cobran por dos de sus hijos. La primera, ya tiene hijos mayores a 18 años, por eso cobra solo por los dos menores. La segunda señora además trabaja en un taller de costura con otros migrantes bolivianos, en donde trabaja en negro. Ese es su otro ingreso. Finalmente, otra de las señoras comenta que es ella quien cobra la asignación por sus hijos debido a que su marido es el que logra tener trabajo de a ratos, y a veces en blanco.

Había pasado más de una hora desde que nos sentamos en la plaza, cuando una mujer que venía de la otra sede de la ANSES avisa que aquella también está cerrada. Así, varias mujeres deciden irse. En cambio, la señora que trabaja en costura dice que ya perdió medio día de trabajo igual, asique va a esperar si hay alguna noticia. Las personas que permanecían cortando la calle, comienzan a protestar. Me acerco y veo que deciden pararse en la puerta e impedir el paso de los policías y empleados/as que cada tanto entran y salen del edificio. En un momento, llega una persona que se presenta como jefe regional de ANSES. Pide permiso y dice que viene a solucionar el problema, que saldrá en breve a dar una respuesta. Lo dejan ingresar. Son cerca de las 11 hs.

Finalmente las personas paradas en la puerta vuelven a la obra en construcción, buscan papeles y maderas y prenden fuego en la puerta. Dos movileros llegaron hace unos minutos para cubrir el episodio de protesta para la radio y la televisión. Una señora habla por celular y le dice a quien está del otro lado: "*Acá está tu abuelita, haciéndole un piquete a la ANSES. Fijate que nos están pasando por Multicanal de La Plata*". Un policía apaga con agua el primer fuego. Dos señoras que miran desde el borde de la vereda comentan entre ellas: *"ja, están haciendo un piquete!"*. El señor mayor que se encontraba en la ANSES desde temprano comienza a gritar: *"hijos de puta abran, vagos de mierda, pónganse a trabajar!"*. Una mujer y dos jóvenes reinician el fuego.

Es mediodía y sigue llegando gente debido a que no está enterada de que está interrumpida la atención. En muchos casos vienen de lugares lejanos, incluso de ciudades del conurbano bonaerense. Al enterarse de la situación, las caras no ocultan su fastidio. La preocupación es si la actividad del día se desplazará al día siguiente. Y se reedita la pregunta recurrente: *"¿Sirven para mañana los turnos de hoy?"*. El fuego permanece encendido unos 15 minutos más hasta que un policía sale con un matafuego y lo apaga. Finalmente, cerca de

18 Esta problematización de los roles de género coincide con lo que aparece en el análisis de Hopp sobre las identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo. La autora muestra cómo aparece el sentimiento de vergüenza de las mujeres cuando salen por primera vez a hacer barrido de calles y reciben gritos diciéndoles que son "machonas", que ese no es un trabajo de mujeres. En su análisis, la autora muestra cómo se cuestionan los estereotipos de género que refuerzan los roles tradicionales que vinculan al hombre con la participación en la esfera pública y a la mujer con el ámbito familiar y privado. A medida que pasa el tiempo, tanto las trabajadoras como los vecinos se fueron acostumbrando a esa presencia y dejaron de ponerla en evidencia (Hopp, 2015).

19 Estas presencias llevan a pensar por qué, cuando la AUH es un trámite que se muestra relativamente fácil de hacer y extendida, aun en 2014 encontramos casos de personas que se acercan para ingresar al programa. Allí, dos elementos recurrentes en las entrevistas pueden ser variables explicativas: por un lado, la salida del principal proveedor del hogar de un empleo en blanco; por otro, el deterioro de las posiciones asalariadas y no asalariadas del sector microempresario y particularmente del sector no regulado del empleo entre 2007 y 2012 que genera una tendencia al empobrecimiento de esa porción de la fuerza de trabajo y probablemente explica la necesidad de una complementación del ingreso familiar.

> la una de la tarde salen del edificio la delegada gremial y el jefe regional. Rodeados por la gente que sigue esperando afuera y se acerca a escuchar, dan dos avisos: que ese día ANSES no abrirá, ya que en esa sede se encuentran reclamando desde abril mejores condiciones para la atención. Y que entregarán números para que todos aquellos que no fueron atendidos puedan regresar al día siguiente y ser atendidos con prioridad: *"Todos los que traigan mañana el número color naranja, van a pasar primeros. Yo los voy a estar esperando en la puerta"* dice la mujer. Cuando todos recibieron su número, comienza la retirada. Las personas se retiran con el papel triunfante en la mano, y sus hijos reclamándoles el regreso a la casa". (Registro de campo-12/08/2013)

En las escenas descritas encontramos nuevos elementos que aparecen en este encuentro conflictivo con el Estado. En principio, se hacen visibles otras emociones que provoca este escenario disruptivo de vinculación con la ANSES. Cuando cambian las rutinas y los hábitos que habían permitido sedimentar una relación con la burocracia estatal, se modifican los parámetros que ordenaban dicha relación, se instala una pregunta y una preocupación *"¿Será que la están empezando a sacar?" o "¿Sirven para mañana los turnos de hoy?"*. La incertidumbre primero se transforma en preocupación en aquellas mujeres que empiezan a preguntarse si habrá algún inconveniente o si la demora en el pago será un indicio de que la AUH no va a permanecer. Con el paso del tiempo, la preocupación se transfigura, en muchos de los presentes, en enojo y furia por la situación de incertidumbre entre quienes están esperando ingresar a las oficinas. El cuerpo que ha madrugado para llegar a tiempo a encontrar su lugar en "*la cola"*, que ha soportado el frío de la sombra en invierno, que ha recibido gestos de desdén en el transporte público, se encuentra con que esos esfuerzos se volvieron repentinamente inútiles. La incertidumbre de ser atendidos invalida el tiempo de espera realizado. Así, al quebrarse la rutina esperable de cómo se lleva adelante el circuito por la ANSES, se produce un desborde de los canales habituales que ordenan el modo en que las personas que se acercan a la oficina de plaza Paso se vinculan con la oficina.

No es entonces el tiempo en sí mismo como duración del trámite el que regula la interacción sino el horizonte de expectativas que tienen las personas que por allí circulan y la certidumbre de que habrá soluciones. A diferencia de "*la cola"* o la espera, el hecho de no ser atendido no es un elemento constitutivo del vínculo legítimo con el Estado. Cuando este acuerdo falla, los canales de vinculación (formales o informales) se desbordan y se hace visible en la conflictividad social. Apelando a un repertorio de acción colectiva ya clásico entre los sectores populares, la forma que adopta la demanda es la del "piquete". Con fuego incluido, da la voz de alarma de quienes quieren ser escuchados. En ese estallido, los sujetos van más allá de los límites que quiere imponer el Estado y crean nuevas formas de vínculo con aquel. De ese modo, ellos también desplazan las fronteras entre la certidumbre y la incertidumbre que organiza ese lazo social. Ahora bien, ¿quiénes lo realizan? y ¿Cómo se posiciona el propio Estado cuando esto se produce?

3.2- La trayectoria por el Estado genéricamente diferenciada

La reacción de uno de los policías –quien también es un funcionario estatal- por el fuego prendido ante una de las mujeres llamó en principio llamó mi atención y colaboró luego en la comprensión de qué subjetividades (esperadas por el Estado y ejercidas por quienes acuden a la oficina) entran en disputa en este conflicto. Cuando el agente policial se acerca a la mujer y le plantea que su comportamiento no condice con su pertenencia de género ("*La verdad que no entiendo que se comporten así, ustedes son mujeres*"), una serie de supuestos y expectativas muestran cómo ese policía –hombre por cierto- ubica a la mujer en un rol que, si no podemos caracterizar afirmativamente, al menos podemos definir por la negativa: las mujeres *"no se comportan así"*. Por supuesto, no hubo tiempo de repreguntar al policía qué significaba aquello. Sí, en cambio, pudimos leer el comentario en contexto e indagar un poco más en la reacción que produjo entre las mujeres. Ante esa intervención, la mujer interpelada sostiene: "*¿Y qué tiene que ver q sea mujer? ¿No me voy a defender ni a hacer respetar? Quiere que nos quedemos quietas… qué gracioso…* ". El agente le provoca gracia. No temor ni enojo, sino una sonrisa de respuesta irónica ante la mezcla de desconcierto y ridículo que provoca esa frase tan poco atinada. La prioridad, en perspectiva de la mujer, es que tiene derecho a ser respetada. Al dejarla afuera de la oficina en la calle y no recibirla, los/as empleados/as de la ANSES, en quienes el Estado toma cuerpo esa mañana, le están faltando el respeto. La reacción entonces, lejos de ser de sometimiento ante la autoridad o de indiferencia, está orientada por la prioridad que la mujer pone en la defensa de aquello que entiende está siendo vulnerado.

La moralidad femenina que el Estado, expresado en la acción del policía, demanda a la mujer que protesta muestra una de las formas en que la institución pública construye ciertas expectativas sobre su comportamiento. En las pautas, concepciones y emociones que configuran el comportamiento de los agentes estatales en este caso, vimos ya la reacción que el policía tuvo en la situación de conflicto. Aparece allí expresado un imaginario acerca de las mujeres que el policía vuelve visible en su comentario: él, que tendría que cumplir el rol de cuidar a las mujeres, entendidas como mujeres-madres (vulnerables, débiles), se encuentra cuestionado en ese rol paternal cuando son las propias mujeres las que generan la acción disruptiva. A su vez, los jóvenes-hombres son reprendidos de otro modo, bajo la amenaza de iniciarles acciones legales, y el señor mayor que se queja a los gritos y también participa del piquete es directamente invisibilizado desde la mirada policial (¿quizás, no es considerado peligroso por ser "mayor de edad"?).

Se ve entonces que la experiencia de la estatalidad está marcada diferencialmente por los recorridos masculinos o femeninos que se hagan por él. Otra característica que expresa el tránsito genéricamente diferenciado por las instituciones del Estado es la escasa presencia de hombres-padres que acudan a realizar los trámites y que entendemos expresan imaginarios y moralidades (impresas en el Estado, pero también en las familias y en los propios sujetos) que circunscriben a las mujeres al rol de titulares del beneficio a la vez que les asignan una inserción volátil en el mercado de trabajo. En los casos registrados, muchas de estas concepciones confirman su poder de performatividad social: no solo en la numerosa presencia femenina en las oficinas, sino en que reiteradamente las mujeres entrevistadas se encuentran empleadas en tareas no registradas y por tiempo definido vinculadas a la limpieza, la costura o el cuidado de niños y/o ancianos. Esta caracterización coincide con los estudios de Goren (2013) y Goren y Trajtemberg (2010) quienes sostienen que las titulares de la AUH son mujeres que se sitúan en los sectores de más bajos

ingresos y que en su mayoría no participan en el "mercado de trabajo" y, si lo hacen, lo realizan en los sectores que perciben los más bajos ingresos y padecen las peores condiciones laborales, en tanto entre las mujeres persisten elevadas tasas de informalidad laboral y de ausencia de registro. Este rol se constata en los relevamientos estadísticos, que muestran que los varones tienen trayectorias con una mayor inserción en puestos registrados que las mujeres. En los casos encuestados en la ENAPROSS I del año 2011, del total de mujeres que había trabajado alguna vez, el 40,3% nunca trabajó con aportes, mientras que en la población masculina este grupo se reduce al 24,3%. En cambio, entre los varones se presenta una mayor proporción de trayectorias que alternan trabajos con aportes a la Seguridad Social con otros sin aportes (40,7% vs. 28%) (ENAPROSS I, 2011: 52).

Podríamos suponer que una situación distinta ocurre cuando el lugar de trabajo de las mujeres es la cooperativa, ya que las trabajadoras deben acordar con otra compañera que las reemplace en su tarea y este arreglo interno se comunica a la persona responsable de la coordinación. Si por distintas circunstancias el reemplazo no es posible, la ausencia es recuperada a contraturno o en un día extra de actividad. No obstante, el relato de las mujeres entrevistadas muestra que, pese a que la inserción laboral es jerarquizada por ellas mismas en términos de responsabilidad e incluso cuando dan cuenta de las estrategias que organizan para faltar al trabajo para realizar algún trámite, efectivamente el patrón que las ubica como responsables del bienestar dentro del ámbito doméstico -en este caso específico, a través de la resolución de los trámites vinculados a los hijos- se reproduce. ¿Cómo se expresan y refuerzan en esa circulación por las oficinas públicas las pautas que ordenan el mundo doméstico de los/as receptores? Como afirman Shijman y Laé (2011) para el caso francés: "Insistir en las ventanillas, encontrar atestaciones, justificativos, respuestas y explicaciones, todo ello consume un tiempo que colisiona con el trabajo asalariado, y que se añade al tiempo dedicado al cuidado de los niños, la cocina, las compras y la limpieza del hogar" (2011: 72). En síntesis, la concepción de que las mujeres cuentan con mayor flexibilidad horaria y capacidad de adaptar su tiempo individual al requerimiento colectivo responde más a una pauta moral en el seno de las familias que a una característica objetiva del tipo de trabajo que realizan, y que habilita a uno u otro responsable adulto a realizar en este caso, los trámites para el ingreso a la AUH.[20]

Finalmente, el escenario que plantea la ANSES de plaza Paso permitió reconocer otra nota de la presencia femenina ligada al rol materno que se visualiza en el tipo de desplazamientos urbanos que realizan cuando van a tramitar la AUH. Como los turnos se obtienen con aproximadamente un mes de anterioridad, las mujeres articulan el conjunto de piezas de un amplio rompecabezas: organizan su ausencia del trabajo y aprovechan esa ausencia para apuntar otra serie de tareas que pueden hacer si es que logran finalizar el trámite antes del mediodía. Por ejemplo, hacer una compra en algún comercio céntrico, realizar una consulta médica o dar un paseo alguno de los locales de comidas rápidas que se encuentran en la calle comercial. De este modo, las mujeres logran si no revertir, al menos reconvertir otra situación de desventaja

20 En este punto, podemos reforzar la crítica que Schijman y Laé (2011) realizan a la afirmación de Auyero (2011) de atribuir el carácter esencialmente femenino de la sala de espera a la propia estructuración del estado de bienestar argentino (centrado en la mujer). Para las autoras es Siblot quien plantea una pista interesante para pensar este tema, y es considerar que el peso mayor no está en la estructura estatal sino que la presencia predominantemente femenina en las ventanillas públicas para la gestión de programas sociales se explica por la estricta dominación masculina en el ámbito doméstico que revierte, en este caso, en que sea la mujer la que se movilice para conseguir recursos orientados al bienestar del hogar vinculados a las propias relaciones parentales, como es certificar la relación de padres a cargo de los niños (y para diferenciarlos de los recursos del mercado de trabajo, que sí son provistos por el hombre) (Schijman y Laé, 2011: 69). En este punto, las autoras muestran que el foco de análisis tiene que ponerse en la relación entre esfera doméstica e instituciones.

en que se encuentran. Quienes viven en las zonas periféricas del suroeste y noreste de la ciudad, no solo tienen que hacer los trayectos más largos para llegar a la oficina pública, sino que les toca ser atendidos en aquellas oficinas que se encuentran en peores condiciones en cuanto al modo de funcionamiento de los circuitos administrativos. Así, el vínculo con el Estado parte en estos casos de una desventaja de hecho, la residencia en una zona periférica urbana, y se replica en el dispositivo institucional que los atiende, de peor calidad con respecto a las condiciones de la espera y a la atención respecto de la oficina céntrica. Luego, deben regresar con apuro a sus casas para encargarse de las otras tareas asociadas a su rol asumido dentro del hogar: preparar la comida y llevar a los/as niños/as pequeños/as a la escuela. En muchos de los casos, las mujeres van a hacer los trámites en compañía de sus hijos/as, en tanto están a cargo del cuidado de estos. Esto implica hacer el trámite a contrarreloj, ya que los/as niños/as en edad después del mediodía a la escuela. Allí, el propio Estado, en su rol de agente educativo (y en tanto no ofrece una contraparte que garantice el cuidado infantil en instituciones estatales públicas), también regula el tiempo disponible que las mujeres a cargo de niños/as escolarizados tienen para realizar los trámites, en tanto tampoco tienen acceso al pago del cuidado en el mercado y en muchas ocasiones tampoco puede conseguir que se ocupe una persona cercana, sea amiga o pariente. No obstante, aun frente a esa regulación pautada, las mujeres producen un tiempo y espacio de ocio o de realización de otras tareas pendientes que requieren acercarse al centro de la ciudad y que intercalan con la obligación adquirida de resolver los trámites.

En resumen, las mujeres muestran que el modo de circular y vincularse con el Estado lejos está de ser unívoco: son receptoras de la AUH y muchas de ellas acuden a la oficina como mujeres-madres, incluso con sus hijos/as, y desenvuelven allí un conjunto de tareas vinculadas al cuidado que van desde la tramitación del acceso a un programa estatal, los requerimientos de la escolarización y la generación de espacios de ocio. Son también mujeres-en-la-protesta, cuando confrontan ese sentido común instalado por el agente policial y expresan su rabia a través de las pedradas o del fuego que prenden en la vereda de la oficina. Finalmente, son mujeres-cooperativistas y se desplazan de la asociación a su rol materno para hacer "*tareas bien de hombres*". Allí, la participación en las cooperativas, que también son estatales configura otro elemento yuxtapuesto de la moralidad femenina regulada por el Estado, un tipo de tareas que se las habilita a hacer y que se encuentra tradicionalmente ligado al mundo masculino (particularmente en el caso de la construcción).

3-3 Cuando el Estado falla: El acceso a la AUH librado a los/as receptores/as

Clara vive en Los Aromos desde hace 7 años. Tiene 23 años, y es madre de una beba de 5 meses y un niño de 4 años. Vive con su madre, Isabel, y en el momento que las entrevistamos (año 2013) Clara se encontraba desempleada e Isabel realizaba tareas domésticas en tres casas radicadas fuera del barrio. Cuando su hija nació, Clara se encontró con un obstáculo para tramitarle el DNI. El problema consistía en que la partida de nacimiento de la beba estaba tachada y el médico responsable de confeccionarla no la había enmendado. Esta carencia de DNI inició una cadena de vulneraciones para la familia de Clara. La imposibilidad de acceder a la identificación estatal vulnera el derecho fundamental a la identidad de la beba, a partir del cual

se construyen otros derechos. Esta vulneración a su vez le impide acceder a políticas de bienestar, ya que si bien Clara había cobrado la Asignación Universal por Embarazo y la AUH por su hijo Mateo, una vez nacida Bianca no pudo inscribirla en la AUH. Como consecuencia, menguó el ingreso con el que contaban Clara y su familia para organizar la reproducción doméstica. Isabel relata:

> "*-Ya se nos hacía justo llegar a fin de mes cuando Clara cobraba las dos asignaciones. Pero con eso llegábamos. Cuando nace Bianca y está todo este despelote con el documento, se nos juntó que teníamos menos plata en la casa y teníamos que comprar más cosas: que pañales, que remis para llevar a la beba a darle las vacunas, porque con la lluvia que hubo estos meses no podés salir a esperar el micro…Yo le dije a Clara que íbamos a tener que buscarle la vuelta… que ahora que la beba todavía está a pura teta, ella siga sin trabajar. Pero que después vamos a ver si le conseguimos alguna casa para que entre a limpiar mientras yo se la cuido a la gorda. Yo no puedo agarrar más trabajo, porque ya de la cintura no ando bien, y llego hecha papilla. Y si no arreglamos lo de la asignación de la beba, esa plata de algún lado la va a tener que sacar…si ya estábamos justas, imagínate ahora…*
> *-¿Y cómo sigue lo del DNI?*
> *- Yo no sé cómo se soluciona eso. Fuimos tres veces a pedir a hablar con el doctor, y nada. Hablé con Julio (referente) a ver si él conoce a alguien, pero tampoco nos pudo ayudar. Después, hace unos meses, le comenté a Amanda. Como ella anda con los del "Movimiento" y después de las inundaciones empezaron a aparecer del Ministerio por acá… A veces esas cosas de la política ayudan.*
> *-¿Cómo te fue?*
> *-Más o menos…bah, entre nosotras (dice y baja la voz) yo diría que mal.*
> *-¿Por?*
> *-Porque el Movimiento[21] ahora se estaba encargando de las cooperativas y no tenía gente para ocuparse de esto. Y me despachó. Yo pensé que era por la bronca que siempre nos tuvimos con Amanda...viste, esas cosas de vecinas. Entonces por las dudas le avisé que no éramos solo nosotras. Que a Mariela y Darío, los chicos de acá a la vuelta, les había pasado algo parecido. Que como Mariela tiene el documento vencido no le anotaron al bebé. Y ahí anda, con el recién nacido y juntando de donde puede. Porque no lo puede anotar para la asignación hasta que no tenga documento. Igual que la Bianca. Y un día de esos que hicieron la reunión con los del Ministerio acá, me acerqué. Pero los del Movimiento que estaban ahí me dijeron que de la asignación se ocupaba nación, que pregunte en la ANSES*" (Entrevista a Isabel, noviembre de 2013).

Durante esta entrevista, "El Movimiento" no aparecía mostrando incentivos que promovieran el acompañamiento ante problemas con trámites relacionados a la AUH: ¿cómo resuelven los/as afectados/as los inconvenientes con los que se encuentran? En el caso de Clara, el trámite se encuentra trabado en una instancia previa a la oficina de la ANSES y expresa una falencia en los circuitos de funcionamiento estatal. Así, una política que promueve un derecho produce una doble vulneración: quien no tiene acceso a su DNI, tampoco accede a la AUH. Lo mismo sucede en los casos en que algunos de los/as niños/as abandone la escuela. El abandono escolar se traduce doblemente en la vulneración de dos derechos: el acceso a la educación y a la asignación familiar. Junto al acceso a una serie de bienes y servicios, la AUH puede hacer visibles derechos que se encuentran concretamente denegados.

Otro es el caso de quienes, ante la denegación de un derecho, se posicionan en el lugar del reclamo y son desoídos por las propias instituciones que conforman el abanico de la estatalidad. Tal es la situación que relata Karina, acerca de la dificultad para encontrar lugar para su hija en las instituciones escolares:

> *"-Como no tenían lugar (el jardín de infantes) para mi nena de 3, primero tuve que hablar con mis compañeras de la cooperativa para que me salvaran los primeros días que no tenía con quien dejarla porque mi marido se va a las 6 a trabajar y no vuelve hasta la tarde. Vos sabés que Ana me reemplazó dos semanas para que yo no perdiera el lugar. Yo le avisé que se lo iba a devolver, de a poco, cubrir algunas horas de su turno.*

21 Refiere a una organización territorial presente en el barrio.

> *Después, pude arreglar con Celia (su suegra) que la venga a cuidar cuando yo voy a trabajar. Y así más o menos anda la cosa. Lo que me hizo calentar es que lo del trabajo lo arreglé pero no lo de la asignación.*
> *-¿Cómo es eso?*
> *-Claro, porque para que nos paguen el último "pucho"[22] de la asignación hay que llevar a la oficina el certificado de que va a la escuela. ¿Y cómo lo voy a llevar si no la puedo mandar? Y me hizo calentar que yo venía teniendo mi ahorro, viste. Entre la cooperativa y la asignación, yo me hacía mi platita, eso te lo pagan a fin de año, justo que es Navidad, y que siempre algún gasto extra tenés… un pan dulce, algún regalo…*
> *-¿Y no quisiste hablar con tus compañeros del movimiento a ver si podían ayudarte de alguna manera con este problema?*
> *-Ellas me ayudaron cuidando a la nena. Eso es un montón. Después que volví a la cooperativa el año pasado, en una asamblea, hablamos un poco de esto. Porque con el jardín todos los años la misma historia, no me pasó a mi sola...pero no, no hicimos nada con eso. Asique ya desde el año pasado me instalé en la puerta de la escuela el primer día a ver si así me va mejor. Vamos a ver qué pasa en marzo..."* (Entrevista a Karina, febrero de 2014).

No contar con un lugar para su hija en el jardín de infantes le genera a Karina una situación que resuelve improvisando un acuerdo sobre el cuidado de su hija a escala doméstica (que le permite mantener su actividad laboral) y resignando (al menos por ese año) no solo el cobro del dinero sino el tipo de festejo familiar que imaginaba costear a fin de año. El caso de Karina reitera y condensa las múltiples y solapadas vulneraciones de derechos que a su vez obstaculizan el acceso a una política con horizonte universalista: se encuentra imposibilitado el acceso a la educación pública de su hija lo que a su vez le impide obtener el certificado de escolarización necesario para acceder al cobro del porcentaje de la asignación que se paga hacia el final de año a contraparte de la certificación médica y escolar y finalmente, esto también incide en sus posibilidades para organizar un proyecto de vida de mediana escala en el que, a fin de año y con motivo de las fiestas, incorporar las satisfacciones de un gasto extra en comida u obsequios. En las situaciones analizadas, las personas han tenido que resolver por cuenta propia los inconvenientes que se presentan en su relación con la política social. En algunas de las entrevistas encontramos que las gestiones no tuvieron resultados satisfactorios, viéndose afectados niños y niñas, pero también sus padres, en el acceso a derechos reconocidos por el Estado.

4- Reflexiones preliminares: espera, certidumbre e individualización

A lo largo de esta ponencia afirmamos que el modo en que las personas se relacionan con el aparato burocrático del Estado está condicionado en parte por los márgenes de certeza que adquiere el funcionamiento de la AUH y de las oficinas públicas vinculadas a su tramitación. Este análisis de los escenarios presentados nos permite dialogar con la "sociología del Estado" y la "sociología de la espera" existentes y proponer algunas conclusiones divergentes. Una diferencia clave entre las experiencias de la ANSES de calle 9 y la ANSES de calle 13 refiere a cómo es el transitar por las oficinas estatales. En la densidad e intensidad de los registros de campos presentados encontramos que en el funcionamiento de las oficinas la queja no tiene lugar, pero no porque sea silenciada, sino porque el modo habitual de atender a las personas tiene un efecto diferente. Un sentimiento de comodidad, por el tipo de lugar en el que están, así como de tranquilidad en torno a la certidumbre del cumplimiento del trámite. El tiempo de espera parece ser compensado por la certeza de que el trámite será realizado con éxito. De esta manera, lo que se modifica es la legibilidad del Estado respecto

22 Refiere al 20% del monto de la asignación que se paga al cumplimentar los controles.

de las políticas sociales (Das y Poole, 2008). Y de ello da cuenta que, en las múltiples situaciones que compartimos en las diferentes sedes de la ANSES en condiciones de funcionamiento habitual de las oficinas, la espera no fue tematizada como un problema por ninguna de las personas con quienes conversamos, sino que parece sedimentar como un elemento constitutivo de ese transitar por el Estado.

Es cierto que "*la cola*" somete a los cuerpos de quienes esperan a condiciones climáticas adversas y al desgaste físico de quienes tienen que aguardar largas horas de pie. No obstante, a partir de los casos analizados, sostenemos que el dispositivo estatal no está construido a través de la espera como mecanismo de control o disciplinamiento de los cuerpos: para quienes pueden aguardar en la sala de espera, ese momento se carga de otros sentidos y predomina la expectativa por el pronto cobro de la AUH. Con ello queremos afirmar que, cuando se produce un conflicto y la demanda aparece, el motivo no es el tiempo de espera: éste no se vuelve intolerable por su prolongación, sino cuando forma parte de una trama de incertidumbre. Lo que opera es el malestar respecto de la ilegibilidad que adopta el Estado.

Respecto de la circulación por el entramado burocrático-estatal, la certidumbre se expresa en el modo en que se informa, gestiona y accede al cobro (estabilización del acceso a la cobertura, tiempos regulares de cobro, montos de cobro y aumentos), así como la monetización del vínculo que la AUH produce y el monto que significa. Los horizontes de certidumbre se encarnan tanto en el momento de tramitar el acceso a la AUH como en el momento de su cobro. El modo en que la información circula hacia y entre los/as posibles receptores, las formas de colaboración que se despliegan tanto en el territorio como dentro de las oficinas estatales para generar las condiciones que permitan resolver los trámites, posicionan a los sujetos-receptores en un lugar activo. En el caso concreto analizado, las personas reconocen que en el vínculo con el Estado hay un tiempo de espera "natural" que incluye tres momentos: el que transcurre entre sacar el turno y ser atendido, el que requiere la realización misma del trámite y finalmente, los días que pasan entre que se realizó exitosamente el trámite y que efectivamente cobran la AUH. El plazo que toma el recorrido por todo el circuito estatal vinculado a la AUH, que en total suma aproximadamente 2 meses, es parte del acervo común de conocimiento con el que cuentan las personas que se acercan a la oficina y conforma uno de los pilares del acuerdo tácito del vínculo que establecen con la ANSES.

A su vez, el análisis nos permite afirmar que no sólo es el Estado el que impone pautas de comportamiento vinculadas al tiempo o que usa el tiempo como "artefacto político" para marcar ritmos y tiempos legítimos, sino que las mujeres también "crean" los tiempos del Estado: lo miden, lo controlan y en algunos casos, lo subvierten. Los sujetos que recorren sus circuitos burocráticos y transitan por sus oficinas, lejos de ocupar una posición pasiva, reconocen y delimitan aquellas esperas que son tolerables de aquellas que no y al hacerlo, establecen un acuerdo siempre contingente en el que negocian los tiempos y mecanismos legítimos de funcionamiento del Estado. Las personas plantean que el Estado deberá atenderlas el día en que se acercaron a la oficina con turno. Pueden admitir la demora, e incluso el cambio de día, pero no que se desentienda de su demanda. Cuando el recorrido por el circuito de las oficinas públicas encuentra un obstáculo en la trayectoria "esperada", se puede apelar a canales de reclamo que, desde la excepcionalidad de la protesta, buscan reencauzar el vínculo. En esa negociación, los sectores populares muestran que producen un acuerdo situado en el que se definen parámetros concretos de ciudadanía. Entendemos este acuerdo como una modulación específica que adquiere el lazo de ciudadanía, producto de ese encuentro

particular con ese organismo público concreto. Consiste en una negociación situada entre Estado y sectores populares que admite las lógicas burocráticas que el Estado propone pero también tiene condiciones y habilita la posibilidad de que esos mecanismos se desborden.

Asimismo, otro aspecto a convenir es el contenido de género que tendrá el trato. Cuando el trámite transcurre sin inconvenientes, las mujeres pueden ocupar su rol de mujeres-madres y cumplir así con la expectativa del propio Estado sobre la moralidad femenina. No obstante, puede suceder que la situación se tense y produzca que aparezcan como mujeres-en-la-protesta, transgrediendo así el rol esperado que en este caso el policía –y por ende, el Estado- les asignaba *a priori.*De este modo, podemos ver cómo a través de esa diversidad de acuerdos convergentes se configura en este escenario particular una ciudadanía *"*de hecho"*:* los márgenes de certidumbre e incertidumbre que se entablan en la relación entre Estado y sectores populares, lejos de ser fijos y estar tipificados, pueden ser corridos por uno u otros, y ello se expresa en las disposiciones variables de quienes individualmente recurren a las ventanillas del Estado.

Ahora bien, aun cuando produce esa modulación activa, la AUH produce tensiones irresueltas cuando buscamos comprender las "realidades de ciudadanía" que se construyen en torno a esta política. La investigación se detuvo en los matices para mostrar que no hay respuestas acabadas ni tajantes sobre los efectos del proceso de ciudadanización que la AUH posibilita. El proceso de ciudadanización adopta como un proceso de individualización, entendido en su sentido sociológico siguiendo a Fitoussi y Rosanvallon ([1997] (2003), como "el desmoronamiento de los cuerpos intermedios, la fragilización de los vínculos comunitarios, la tendencia a la atomización social" que se explica a partir de dos características que emergieron de modo transversal durante la investigación. Por un lado, la AUH modifica las condiciones de certidumbre/incertidumbre en que se establece el vínculo entre sectores populares y Estado. En este sentido, brinda un componente central en la precaria estabilización de relaciones sociales: horizontes de certeza en las condiciones de acceso a una política social. Por otro, transforma prácticas existentes que caracterizaban la vida social y política de los sectores populares hasta entonces y al hacerlo, produce diversas tensiones. El vínculo directo con el Estado genera condiciones de acceso a derechos que se tornan menos dependientes del papel que los actores intermediarios habían tenido en experiencias previas en torno a políticas pasadas, como por ejemplo, los planes de empleo. De esta manera, el proceso de individualización es una forma de ciudadanización que fomenta una relación directa e individual con el Estado.

En este sentido, la forma que adoptó la producción de derechos a través de la AUH encontró límites que el trabajo de campo permitió reponer y que entendemos significativos para pensar los efectos de mediano plazo que producen las formas de la política articuladas: avanzó en procesos de descolectivización sin proponer formas alternativas de recolectivización. Como efecto, se produce un desacople de expectativas: los posibles receptores se ven interpelados por la campaña de difusión que realiza el propio Estado, basada en una retórica de derechos y de inclusión y que se corporiza en que la propia oficina de la ANSES se acerca al barrio e informa cara a cara sobre los trámites de inscripción y promueve un lazo de cercanía con los/as posibles receptores de la política.[23] No obstante, cuando se presentan obstáculos al acceso

23 Este vínculo de cercanía ya se venía produciendo en la forma de llegada del MDS a los territorios. Luisina Perelmiter analiza la conformación de la "burocracia plebeya" en el MDS de Nación y sostiene que, a partir de 2003, el Estado comienza a buscar, en la regulación cotidiana de la distribución de la asistencia social y en sus vínculos con los sectores populares beneficiarios de dicha asistencia, salvar la "distancia" que existía anteriormente (particularmente en la década de los noventa, cuando la presencia territorial del Estado se hallaba "mediatizada" por "efectores" en territorio, como ONGs, iglesias, partidos

efectivo los reclamos no se logran articular como demandas ante un Estado que con una mano promete un derecho y con otra, en oportunidades niega el reconocimiento a los sujetos de la política. Como efecto, las personas vivencian un doble socavamiento de derechos: por un lado, en cuanto el Estado no brinda las condiciones de acceso efectivo a los derechos que otorga, es decir, por un problema de accesibilidad. Por otro, cuando no logran inscribir su reclamo respecto a la AUH en una demanda articulada que permita disputar colectivamente el reconocimiento negado.

Estas transformaciones tienen efectos novedosos sobre las lógicas de inscripción colectiva de derechos que conformaban la experiencia histórica de las políticas sociales existentes hasta entonces, sostenidas en la sedimentación de lazos de cercanía territorial, familiares, de amistad, políticos y de militancia (D'Amico, 2018). Por un lado, libera a las personas de las redes en la que se inscribían previamente para el acceso a las políticas de transferencia de ingresos. El acceso directo al cobro expresa una tendencia a la universalización que recupera una noción de ciudadanía que rompe con criterios corporativos y habilita el acceso a políticas construidas en clave de derecho. Se refuerza así una dimensión del proceso de ciudadanización entendida como el acceso universalizado no mediado entre Estado e individuos, que el kirchnerismo performó como nuevas e incipientes formas de estatalidad. En este sentido se reflota una noción de ciudadanía en el cual lo universal se liga a la consolidación de la democracia, a los derechos entendidos en clave universal que se contrapone a un esquema corporativo y busca superar la noción de focalización. Desde esta perspectiva, la relación directa entre Estado y ciudadanos evita los riesgos de clientelización de la política pública e inscribe una perspectiva de derechos sobre una política social enmarcada en la seguridad social de todos los habitantes del territorio. Por otro, este avance general en la tendencia a la universalización de la política muestra sus límites en aquellas situaciones concretas en que las personas quedan excluidas de su acceso o imposibilitadas de su cobro. En los casos analizados, cuando la accesibilidad falla las personas apelan sin éxito a su participación en organizaciones sociales para exigir el cumplimiento de derechos formalmente reconocidos. Como resultado, las situaciones de vulnerabilidad se refuerzan. El enfoque de la accesibilidad (Jelin, 2011) revela así la brecha existente entre los derechos adquiridos y su cumplimiento, discusión vertebral tanto para la acción política como para el campo académico, ocupados en la consolidación de la ciudadanía y su vinculación con las formas novedosas que adoptan las desigualdades en contextos de ampliación de derechos. Los individuos, arrojados a nuevas condiciones de posibilidad, pueden verse desprovistos de mecanismos y estrategias de colectivización de sus demandas que habían sido exitosas en coyunturas previas cuando el Estado falla en garantizar el acceso al derecho. En esos casos, la ciudadanización bajo esta forma concreta de individualización refuerza una posición desaventajada de vulnerabilidad y desigualdad.

De esta manera, la modificación en las formas de participación política que produjo la AUH despolitizó la noción de ciudadanía, que empieza a referir al acceso a ciertos derechos sociales y pierde de vista su rol activo como prácticas de luchas, abiertas y permanentes. En tanto los derechos no se adquieren una vez y para siempre, requieren de ese componente de politización. El cambio de contexto reciente en la Argentina muestra cómo es despolitización resuena en el presente como condición de posibilidad para la expropiación acelerada de derechos y la implementación de políticas regresivas para los sectores populares.

políticos, organizaciones sociales) (Perelmiter, 2015). Esta nueva intervención se caracteriza por una burocracia personalizada y territorializada .

Bibliografía:

-Aretxaga, Begoña (2003). "Maddening States" in *Annual Review of Anthropology*, Vol. 32 (2003), pp. 393-410.
-Auyero, Javier (2011). "Patients of the state. An Ethnographic Account of Poor People's Waiting" in *Latin American Research Review,* Vol. 46, No. 1. Latin American Studies Association. (Pp. 5-29).
-Belvedere, Martínez et al. (2012). *Para ustedes del otro lado: la producción contínua del orden y las marginaciones sociales en las rutinas cotidianas de "hacer la cola" para acceder a servicios públicos en la ciudad de Buenos Aires*, Documentos de trabajo nº63, Buenos Aires, IIGG.
-Bustos, Juan Martín y Soledad Villafañe (2011). *Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo*. Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómica, SSPTyEL. Ministerio de Trabajo.
-Chatterjee, Partha (2011). "La política de los gobernados" en *Revista Colombiana de Antropología.* Volumen 47 (2), julio-diciembre, pp. 199-231.
-Das, Veena y Poole, D (2008). "El estado y sus márgenes. Etnografías Comparadas", en *Cuadernos de Antropología Social Nº 27*, pp. 19-52. FFyL – UBA – ISSN: 0327-3776.
-D'Amico, María Victoria (2018). "La implementación de la AUH desde la perspectiva de los sectores populares organizados", *Ciudadanías. Revista de políticas sociales urbana*s. UNTREF.
-_____(2013). "Decir, hacer, sentir. Las emociones en la producción cotidiana de "lo estatal"" en Viguera, Retamozo y Schuttenberg (comps.) "Peronismos, izquierdas y organizaciones populares. Movimientos e identidades políticas en la Argentina contemporánea", La Plata: EDULP. (pp. 211-234)
-ENAPROSS (2014). *Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Buenos Aires.
-Fitoussi, Jean Paul y Pierre Rosanvallon [1997] (2003). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial, 238 págs.
-Goren, Nora. (2013). "Una relación conflictiva: Trabajo no remunerado vs. trabajo remunerado en los programas de transferencia condicionada de ingresos" en *La aljaba*, *17*, 29-44. Recuperado en 09 de febrero de 2017, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-57042013000100002&lng=es&tlng=esDiarios y revistas
_____a y Trajtemberg David (2010) "Caracterización de la Inserción laboral de las mujeres en el período 2003-2009. Informe N: 1 CEMyT.
-Jelin, Elizabeth (2011). "Introducción" en Jelin, Caggiano y Mombello *Por los derechos. Hombres y mujeres en la acción colectiva.* Buenos Aires: Nueva Trilce.
-_____ (2006) "Migraciones y derechos: instituciones y prácticas sociales en la construcción de la igualdad y la diferencia" en Grimson y Jelin (comps.) Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos. Buenos Aires, Prometeo.
-_____ (1993) "¿Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo" en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, nº 55, pp. 21-38.
-Perelmiter, Lusina (2015) "Dilemas de justicia y justificación. Una aproximación a conflictos de valor en la asistencia estatal". *Papeles de trabajo*, 9 (15): 80-101.
-Schijman, Emilia y Jean François Laé (2010) "Las rondas de las mujeres por las ventanillas del Estado. Etnografia de un trabajo invisible" en *Trabajo y Sociedad*, Núm.16, vol. XV, Santiago del Estero, Argentina ISSN 1514-6871 (Caicyt-Conicet) Pp. 67-83. - www.unse.edu.ar/trabajoysociedad pp. 67-83
-Scribano, A. (2010). "Primero hay que saber sufrir…!!! Hacia una sociología de la 'espera' como mecanismo de soportabilidad social". En *Sensibilidades en juego: Miradas múltiples desde los estudios sociales de los cuerpos y de las emociones* (pp. 169-189). Córdoba: CEA-CONICET.
-Wanderley, Fernanda (2009). "Prácticas estatales y el ejercicio de la ciudadanía: encuentros de la población con la burocracia en Bolivia" *en Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 34, Quito, mayo 2009, pp. 67-79.

Organismos de asistencia crediticia y transferencias

La asistencia técnico-financiera del Banco Mundial a la AUH

Emiliano Fernández y Manuel Mallardi

1-Introducción

El objetivo que nos proponemos en esta ponencia, es dar cuenta de las características que adopta el ciclo de asistencia técnico-financiera del Banco Mundial hacia la AUH.[1]Se trata de un trabajo de aproximación a este ciclo de asistencia técnico-financiera, que inicia en el año 2009 y, hasta el momento, tiene previsto finalizar en el año 2020. Lo que denominamos ciclo de asistencia técnico-financiera del BM hacia la AUH, consiste en dos proyectos acordados entre el Banco y el país, sostenidos en cuatro préstamos. El primer proyecto denominado de Protección Básica aprobado en junio 2009 contiene el préstamo 7703-AR, y recibirá el préstamo adicional 8017-AR aprobado en marzo de 2011. Y el segundo proyecto denominado Protección de Niños y Jóvenes acordado en el año 2016, contiene el primer préstamo 8633-AR, y recibirá el préstamo adicional 8903-AR aprobado en noviembre de 2018. Estos dos proyectos sostenidos en cuatro préstamos forman parte de un ciclo, en tanto constituyen partes de un mismo proceso de asistencia técnico-financiera destinada a una misma estructura operativa y contenido programático (Ver Cuadro 1).

Por otro lado, a este ciclo de asistencia financiera y técnica lo debemos inscribir, en una trayectoria de asistencia de más largo aliento por parte de la institución internacional al área de la política social en general, y de la política asistencial en particular. Y, al mismo tiempo, como parte de un proceso de mayor escala como es la internacionalización del estado, en el que se envuelve también la internacionalización de la política social en particular.[2]

En lo que sigue organizamos el texto en dos grandes partes. Una primera parte, abocada principalmente a la descripción del ciclo de asistencia técnico-financiera del Banco hacia la AUH. Y, una segunda parte, dedicada a plantear algunas ideas generales a partir de la descripción realizada.

2-"Protección básica" el primer proyecto del ciclo

El proyecto denominado "Protección Básica" (*Basic Protection*) es el que inicia el ciclo de financiamiento y asistencia técnica a la AUH. Aunque, no lo hace directamente, sino actuando sobre la estructura operativa en la que luego se apoya la AUH, y siendo también la plataforma para un segundo préstamo del Banco que si financiara directamente a la AUH.

El proyecto comienza a negociarse el 22 de enero de 2009, a esta fecha corresponde el primer documento preliminar realizado por el Banco. Es aprobado por la Junta Ejecutiva del Banco el 9 de junio del mismo año, y puesto en vigor el 10 del mismo mes. El proyecto, había estipulado inicialmente una fecha de cierre para el 30 de septiembre 2011, pero sucesivas reestructuraciones en el proceso de su ejecución correrán esa fecha hacia adelante.[3]

1 Cuando hablamos del Banco Mundial, nos referimos exclusivamente al BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento). Recordemos que el Grupo Banco Mundial se sostiene en cinco instituciones. Además del BIRF, en otras cuatro instituciones: la AIF (Asociación Internacional de Fomento) que ofrece préstamos sin interés y donaciones a países pobres; la CFI (Corporación Financiera Internacional) que ofrece créditos y asistencia técnica dirigida a estimular la inversión del sector privado en los países en desarrollo; el OMGI (Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones) ofrece a los inversionistas garantías contra pérdidas causadas por riesgos no comerciales en países en desarrollo; y el CIADI (Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas de inversión) un organismo de conciliación y arbitraje de las disputas de inversión. De todos modos, aunque el Grupo Banco Mundial contiene cinco instituciones, solo el BIRF y la AIF constituyen el Banco Mundial propiamente dicho.

2 Para el debate sobre la internacionalización, Cfr. Ciolli (2018), Brand, U. & Wissen, M. (2010), Fernández (2019), Picciotto, S. (1991), Poulantzas (1973), Hirsch, J. & Kannankulam, J. (2010).

3 Las reestructuraciones de este proyecto fueron varias, hasta que colocan la fecha de cierre del mismo para el 30 de septiembre de 2016.

El proyecto fue cofinanciado entre el Banco y el estado nacional. De conjunto supuso un monto total de USD 1.270 millones, de los cuales USD 820 millones eran aportados por el estado nacional, y USD450 millones correspondían a un préstamo del Banco.[4]

El organismo que es designado como máxima autoridad para la implementación del proyecto es el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, mediante la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito (DNPOIC). Esta entidad, coordinará de modo general la implementación del proyecto y actuará como contraparte del Banco en el proyecto. Esto implica, a su vez, que la misma en el proceso de implementación coordinará con diferentes agencias del estado –fundamentalmente con ANSES- para llevar adelante los componentes y actividades que proyecta el programa.

2.1-Orientación general del proyecto (objetivos generales y específicos)

El objetivo general que declara el proyecto es aumentar la *eficiencia y cobertura* de los programas de transferencia de ingresos para las personas desempleadas y las familias con hijos. Esto, mediante la mejora en los aspectos de diseño, de transparencia y rendición de cuentas del Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y del Programa de Asignaciones Familiares (AF), y también mediante la ampliación de la cobertura incorporando beneficiarios de programas sociales menos eficaces. La orientación global coloca el énfasis en apoyar la "protección social" destinada a lo que se identifica como "grupos vulnerables", principalmente los niños y los desempleados. En este marco general, uno de los objetivos específicos es apoyar la estrategia del gobierno para la reforma del programa de Asignaciones Familiares, que provee ingresos para familias de bajos ingresos del sector formal del trabajo, y *establecer las pre-condiciones operatorias para una posible expansión de la cobertura en un futuro cercano.*

Por parte del Banco, la selección de estos dos programas –las Asignaciones Familiares y el Seguro de Capacitación y Empleo- para el apoyo técnico y financiero se sostiene en la consideración de que constituyen el centro del denominado "sistema de protección social". Además, según los documentos, porque son aquellos que poseen: un sistema eficiente, transparente y de rendición de cuentas; que tienen una escala amplia suficiente para producir impacto en el bienestar; que reúnen condiciones básicas para expandirse en una situación de emergencia; y que poseen una adecuada gestión de procedimientos financieros para ser incluidos en un préstamo.

2.2-Componentes del proyecto

El objetivo general y los objetivos específicos del proyecto, se organizan en tres componentes. El primero destinado al Programa de Seguro de Capacitación y Empleo, el tercero sobre el monitoreo de programas sociales, y el segundo destinado al Programa de Asignaciones Familiares. Sobre este último profundizamos.

4 Según los documentos iniciales, el préstamo financiaría aproximadamente el 60 por ciento de lo presupuestado para el año 2009 del programa Seguro de Capacitación y Empleo ($477.7 millones), lo que equivale a USD 135 millones), mientras que plantea financiar el 14 por ciento del gasto para el total Asignaciones Familiares (incluyendo SUAF y compensaciones, pero no servicios civiles), lo que equivale al 24 por ciento si se toma sólo las asignaciones vía SUAF, y el 31 por ciento si dentro del SUAF se toma solamente las prestaciones para niños.

El segundo componente, financiará las prestaciones del Programa de Asignaciones Familiares, y será de un monto total de USD 365 millones. Esta cifra equivale al 81 por ciento del préstamo otorgado, es decir, al grueso del financiamiento aportado. El dinero aportado por el Banco, solo podrá ir a las asignaciones destinadas a niños y niñas (excluyendo a las prestaciones para mayores de 18 años discapacitados), y solo a las asignaciones pagadas mediante el SUAF (Sistema Único de Asignaciones Familiares) excluyendo a las prestaciones pagadas mediante el Fondo Compensador.

Este componente tiene por objetivo avanzar en el incremento del capital humano de niños y niñas, y su protección de riesgos sociales. El mismo, será llevado adelante por la ANSES, organismo descentralizado que también se ubica en la órbita del MTEySS. Las metas que plantea el proyecto para este componente son: que aumente el porcentaje de los pagos realizados mediante el SUAF del total de pagos del programa de AF (Asignaciones Familiares) para trabajadores asalariados del sector privado; que aumente el número de firmas registradas en el SUAF; que disminuyan los montos por reclamos de reembolsos a la ANSES debido al balance negativo en el pago de asignaciones mediante el sistema de compensación; que aumente el número de beneficiarios de asignaciones para niños pagadas por ANSES mediante SUAF; y que aumente el número de beneficiarios del SUAF que reciben su transferencia directamente en su cuenta bancaria.

2.3 Fundamentos del proyecto

En consonancia con la Estrategia de Asistencia País 2010-2012 acordada entre el Banco y el Gobierno Nacional[5], el diagnóstico que fundamenta este proyecto es la necesidad de construir un marco preventivo ante la crisis global. De este modo, el Banco plantea la necesidad de contar con un "sistema de protección social fuerte, flexible y eficiente que le dé respuesta a un eventual impacto de la crisis". El documento de Evaluación del Proyecto del 4 de mayo de 2009, argumenta sobre la necesidad de cubrir a toda la "población vulnerable" de los riesgos sociales. Por ejemplo, señala que 1,8 millones de personas cumplen las condiciones de recibir el PJJHD, pero no lo hacen porque el mismo está cerrado. Por otro lado, insiste en que el programa de Asignaciones Familiares *se podría expandir en el futuro hacia los trabajadores informales o a hogares pobres*. Sostiene, entonces, que el principal desafío de la protección social en el país, es expandir la cobertura y la accesibilidad, y consolidar en el largo plazo a los programas, con especial foco en los niños y los trabajadores informales.

La última afirmación, está en línea con otro elemento que plantea el mismo documento de evaluación preliminar del proyecto, las "lecciones aprendidas". Lo que se plantea como lección aprendida, es que la crisis de 2002 demostró la importancia de tener un *sistema de protección social capaz de responder efectivamente a los shocks de corto plazo*. La respuesta a la crisis fue efectiva, pero la mayoría de los programas no estaban en el lugar, y se tuvieron que diseñar e implementar en el apuro, resultando en innecesarios atrasos

5 La Estrategia de Asistencia País (Country Assistance Strategy – CAS) es una modalidad de acuerdo con el país de líneas generales a cinco años, implementada a partir de 1999. No obstante, en general, no han seguido ese plazo de tiempo. Las Estrategias de Asistencia País acordadas en el período de pos-convertibilidad fueron 2004-2006, 2006-2008, 2010-2012, y 2015-2018. Para la formulación de la EAP, el Banco se contacta con ONGs, el sector privado, académico, y referentes de opinión. Por ejemplo, para el año 2005, el Banco además de su contacto regular con ONGs, el sector privado y académico, junto con una red que agrupa a ONGs de Argentina (GTONG), llevó a cabo cinco consultas específicas sobre la EAP con líderes de opinión en el ámbito regional y nacional. Las estrategias de asistencia no solo contemplan la propuesta del BIRF sino también de la CFI (Corporación Financiera Internacional), ésta última orientada al sector privado.

y problemas. Por esto, se concluye que la rápida respuesta estatal a las situaciones críticas es muy difícil de implementar, a menos que las instituciones y políticas estén en marcha proporcionando alivio a la pobreza y con capacidad de ampliar la escala si es necesario.

En el marco de este diagnóstico y de una orientación que descansa en el imperativo de expandir la protección social, el Banco resalta la centralidad del Programa de Asignaciones Familiares en el sistema de protección social. Según el Banco, hacia el año 2009, el Programa de Asignaciones Familiares alcanza al 30 por ciento de los hogares en Argentina. En particular, lo que interesa de este programa es el SUAF. Expliquemos.

Aún en 2009, en el año en que se acuerda este proyecto, el Programa de Asignaciones Familiares contenía dos mecanismos de pago. El mecanismo tradicional, mediante el Sistema de Fondo Compensador, en que las empresas realizaban el pago de asignaciones directamente a los empleados a cuenta del fondo. Cuando este pago excedía el aporte que debían realizar en carácter de asignaciones familiares, el empleador solicitaba el reintegro de ANSES. El segundo tipo de mecanismo, es el realizado por el SUAF, en el que el pago de asignaciones familiares es realizado directamente por este sistema desde la ANSES. Este sistema posee varias ventajas con respecto al mecanismo tradicional: a las empresas les ahorra el costo administrativo y financiero del pago directo, mientras que el estado evita prácticas de fraude y se vincula directamente con los beneficiarios mejorando su base informativa. Por esto, ANSES desde el año 2003 incorporaba empresas al SUAF, de modo que para fines del año 2008 el 70 por ciento de los pagos se efectuaban por este mecanismo (equivalente a 2,4 millones de asignaciones). En marzo de 2010, mediante la Resolución 144/10, ANSES culmina el proceso de traspaso, estableciendo que las empresas comprendidas en el Sistema de Fondo Compensador quedaban incorporadas de pleno derecho al SUAF.[6]

De aquí que el Banco caracteriza al SUAF como un sistema más confiable, mejor protegido contra el fraude o la manipulación empresaria, y que proporciona la base operativa para implementar otros servicios. Y relacionado a este último rasgo, es que identifica en este sistema y su pago directo de asignaciones familiares un mecanismo central, que sienta bases operativas para una futura expansión de asignaciones familiares hacia el sector informal. Por esto mismo apunta a su fortalecimiento.

2.4-Implementación del proyecto

Hacia el 31 de junio de 2010, el préstamo estaba prácticamente desembolsado en su totalidad (en específico: USD 446,92 millones). En concreto, el primer y segundo componente estaban desembolsados, solo quedaba pendiente el tercer componente.[7]

En relación al componente dos, el indicador de desembolso o de desarrollo de los objetivos era *Asignaciones*

6 Un antecedente previo a esta resolución, fue la Resolución 292/2008, que también buscaba ampliar la incorporación de empresas al sistema. La resolución que implementa el SUAF como sistema de control, liquidación y pago de asignaciones familiares es la 641/2003. Mientras que la modalidad de pago directo por parte de las cajas, es sancionada incluso antes de la estatización de las mismas en 1991. La Ley que sanciona el pago directo es la 19.722 de julio de 1972.

7 La cantidad no desembolsada es la asignada al componente 3 (asistencia técnica) y se espera que se solicite en acuerdo con la revisión anual del Plan Operacional aprobado por el Banco. De acuerdo con este plan, el gobierno debería conducir a un nuevo estudio que focalice en los trabajadores rurales y su acceso a los programas de protección social. En una nota recibida el 15 de agosto de 2012, el gobierno solicitó para completar esta actividad del componente 3, la extensión de la fecha de cierre del Préstamo 7703-AR para el 30 de septiembre de 2014, que es la fecha de cierre del Préstamo Adicional (AF Loan 8017-AR).

Familiares: Promedio del porcentaje mensual de pagos realizados a través del SUAF del total de pagos realizados en el marco de las Asignaciones Familiares. Para el 30 de julio de 2010 el valor del indicador marcaba un 82,2 por ciento, mientras que la línea de base era del 57 por ciento al 30 de mayo de 2008, y el objetivo final era el 90 por ciento al 30 de diciembre de 2011. Es decir, el Banco evalúa un buen desempeño del indicador, teniendo en cuenta lo esperado en las proyecciones.

El avance de este indicador y de indicadores de resultados intermedios, dan como resultado que la implementación haya sido evaluada como satisfactoria tanto por el Banco como por el Gobierno Nacional. Y hacia fines de 2010, los mismos informes plantean que el Banco y el país acuerdan comenzar la preparación de un préstamo adicional, para extender el apoyo a programas sociales claves. Esto decanta en el préstamo adicional.

3-Protección básica: préstamo adicional

El Proyecto de Protección Básica recibe un préstamo adicional acordado en el año 2011, que entra en vigencia el 26 de septiembre de ese mismo año. La fecha prevista de cierre es el 30 de septiembre de 2014. El préstamo adicional del BIRF equivale a USD 480 millones, mientras que el prestatario aporta USD 4.504,4 millones al proyecto.

En términos generales, el préstamo no modifica el proyecto original, sino que lo continúa. En este sentido, es que mantiene la orientación general, con sus objetivos generales y específicos planteados en el primer préstamo del proyecto. Aunque sí incorpora una novedad: la asistencia financiera a la Asignación Universal por Hijo.

Este préstamo adicional agrega al proyecto original indicadores de avance, que se convierten en metas. En relación a indicadores de desembolso, incorpora el indicador de *Número de niños menores de 18 años registrados en la base de datos del ADP (Administrador de Datos de Personas) de ANSES, ya sea que estén recibiendo Asignaciones Familiares de ANSES o que no estén recibiendo estas debido a razones definidas en la legislación*. Y en relación a los indicadores de resultados intermedios se agregan*: Entrevista de protección social,* y *Número de informes estadísticos regulares sobre la AUH preparados y publicados mediante el sitio web de ANSES.*

3.1-Componentes

El préstamo le da continuidad a los tres componentes originales del proyecto. Al segundo componente, que es el que nos interesa, le agrega el financiamiento a la AUH. De este modo, el segundo componente, orienta la asistencia técnico-financiera a la recientemente implementada AUH. El monto estimado que se financiará a través de este componente es de USD 375,1 millones, es decir, el 78 por ciento del préstamo adicional. El Banco proporcionará apoyo financiero para el funcionamiento y la ampliación de la AUH durante 2010 (financiamiento retroactivo), 2011 y 2012.

El componente continúa financiando las prestaciones a los destinatarios que reúnen los requisitos para participar en el programa de AF contributivas, e incluye a los destinatarios que reúnen los requisitos para participar en el nuevo programa de AUH. Al igual que en el primer préstamo, apoya sólo las prestaciones destinadas a los menores de 18 años de edad, y únicamente las prestaciones que se realizan vía transferencias a cuentas bancarias de los beneficiarios. Con este último criterio, se descarta el financiamiento de prestaciones, cuyo pago se canaliza en las oficinas de correos.[8]

3.2-Implementación del proyecto

El préstamo tuvo problemas de desembolso, porque la unidad ejecutora no cumplía con una serie de indicadores de desembolso. Para el 30 de junio de 2012, no había presentación de informes públicos estadísticos sobre la AUH en el sitio web de la ANSES (el objetivo era un total de 12 informes para el año 2014), y tampoco información sobre el número de niños menores de 18 años registrados en la Base de Datos del ADP (Administrador de Datos de Personas) de ANSES.

Según el informe del 10 de noviembre de 2013, los desembolsos se dieron durante el segundo trimestre de ese mismo año por un equivalente de USD 246,64, y en octubre del mismo año por un equivalente de USD 202,2 millones. El restante USD 28,9 millones está asignado al componente 3, de asistencia técnica. El desbloqueo del desembolso para los dos primeros componentes, se explica por el avance del país sobre los indicadores de desembolsos. Así, el indicador de *Número de chicos menores de 18 años registrados en la base de datos del ADP de ANSES* (que reciben el beneficio de las Asignaciones Familiares de ANSES): de una línea de base de 9.700.00 millones (al 31 de diciembre de 2010) pasa a 11.055.000 (al 30 de abril de 2013), superando el objetivo que era 10.400.000 (al 30 de septiembre de 2014). Mientras que en el indicador *Número de publicaciones de informes estadísticos regulares sobre la AUH*, fue de una cantidad de 5 (al 31 de agosto de 2013) sobre un objetivo de 12 (30 de septiembre de 2014). No obstante, aunque se logró el desembolso en los dos primeros componentes, el tercero continuará bloqueado por retrasos. Todavía hacia finales de 2014, el tercer componente (25,96 millones de dólares) sigue pendiente de reestructuración.

4-Segunda etapa del ciclo de asistencia técnico-financiera: Proyecto de Protección de Niños y Jóvenes

El tercer préstamo del ciclo de financiamiento hacia la AUH, apoya el proyecto denominado Protección de Niños y Jóvenes (*Children and Youth Protection Proyect*). El mismo comienza a diseñarse desde principios

8 El Banco identifica que el 14 por ciento de las prestaciones que reciben las personas beneficiarias de asignaciones, se abonan en las oficinas de correos en los casos en que no se dispone de una infraestructura bancaria

del año 2016, es aprobado por el Directorio del Banco el 16 de junio, y finalmente es firmado con el país el 30 de septiembre. La fecha prevista para el cierre del proyecto es el 31 de diciembre de 2020, y el vencimiento del plazo de amortización del Préstamo será el 15 de noviembre de 2048. El proyecto plantea dos objetivos generales: expandir la cobertura de las Asignaciones Familiares, y mejorar la transparencia de los programas de protección social implementados por la ANSES.

La coordinación general del proyecto será llevada a cabo por la ANSES, en su carácter de organismo ejecutor, a través de la PMU (Unidad de Gestión de Proyectos, por sus siglas en inglés) y por el Ministerio de Desarrollo social como "Organismo Co-ejecutor". ANSES será responsable de los componentes 1, 2 y 3. Mientras que el MDS (Ministerio de Desarrollo Social) gestionará una cuenta operativa y será responsable del componente 4 mediante su propia PMU. Por otra parte, el componente dos será llevado adelante por las dos agencias.

4.1 Fundamentos del proyecto

El proyecto se fundamenta tanto en la evaluación positiva del impacto del programa de la AUH, como también en la nueva etapa abierta con Cambiemos. En una lectura de la situación del país, los documentos preparatorios avalan la estrategia económica oficial marcada por las primeras medidas: la unificación cambiaria y devaluación, la desregulación de la cuenta de capital, el arreglo con los *houldouts*, el ajuste fiscal con baja en impuestos de grados, la apertura de importaciones, y la modificación del INDEC. En términos generales, aplaude las nuevas medidas de ajuste de la economía en aras de una "política fiscal sustentable", la "modernización del sistema monetario", la competitividad y la transparencia de los precios relativos. En este sentido, señala que durante la transición hacia una macroeconomía más estable, en el corto plazo los ajustes podrían tener negativos impactos sobre el consumo, y la pobreza y vulnerabilidad podría provocar más riesgos para aquellos que carecen de instrumentos y recursos contra un shock potencial. Por lo tanto, la nueva administración necesitaría diseñar cuidadosamente políticas para limitar impactos negativos en los pobres y preservar hitos sociales importantes alcanzados durante los pasados años.

En el mismo documento preliminar del 16 de febrero de 2016, el equipo del Banco Mundial parte de identificar un sistema de protección social mejor preparado que nunca antes para afrontar los efectos sociales de la inflación y la presión sobre el mercado laboral. Argumenta que la protección social en Argentina, se movió hacia un sistema integrado y coordinado de transferencias de ingresos, que contribuyó a la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la distribución del ingreso, expandiendo cobertura y gasto social público. En este marco, señala a la AUH como el pilar del sistema de protección social del país, que se ha convertido en la "piedra angular de las redes de seguridad social" en respuesta a los problemas de ingreso por inflación o presiones del mercado laboral.

Sin embargo, el Banco plantea el problema de cobertura que aún subsiste en el sistema de protección social. Indica que en el año 2016, mientras hay 13 millones de niños de 18 años o menos en el país, 8 millones son los cubiertos por algún programa de asignación familiar (3,5 millones del sector privado formal, 3,5 millones de la AUH, y 1 millón del estado). De los 5 millones de niños sin cubrir, aproximadamente 4 millones no se encuentran dentro de las condiciones de elegibilidad (ingreso familiar por encima del umbral

para los trabajadores del sector privado) o incluido en el sistema de impuesto a la renta en el caso de altos ingresos (impuesto a las ganancias) o viviendo en hogares de padres que trabajan por cuenta propia. El otro millón de niños, está excluido de la elegibilidad debido a la información mal registrada en la base de datos de ANSES. Alrededor de 800 mil de ellos está en los registros administrativos, pero sólo uno de los padres está vinculado a su identificación de seguridad social (CUIL: Código Único de Identificación Laboral).[9] Por lo que esos niños están excluidos del proceso de elegibilidad.

De este modo plantea que cerrar el vacío de la cobertura de un millón de niños excluidos de la elegibilidad, implica un desafío que significa sintonizar con la legislación. Indica a su vez que esto implica un trabajo conjunto entre la ANSES y el Ministerio de Desarrollo Social. Dice que el rol de este último es clave para complementar en campo el rol llevado adelante por la ANSES para la elegibilidad del usuario.

Entre los fundamentos del programa, también debemos contar lo que el Banco denomina "lecciones aprendidas", y que no es otra cosa que el acumulado político-técnico de la trayectoria de asistencia técnico-financiera del Banco en la política social argentina. Sobre este aspecto, plantea que la implementación de programas de transferencias de dinero demostró poder ser administrada en el país, aunque resalta la necesidad de transparencia en su implementación. La información pública fue, en muchos casos, insuficiente para las partes interesadas por el completo entendimiento de la relevancia de ese programa. Por otro lado, hace referencia a la experiencia del PJYJDH, sobre la que marca su efectividad pero a su vez sus límites.

Por un lado, señala que el proyecto se basa en la experiencia del Banco en el diseño de programas de protección social para América Latina y el Caribe y otras regiones, que enfatiza la importancia de la coordinación institucional y alcance activo para mejorar la inclusión social y la cobertura de programas. La experiencia internacional otorgada por el Banco, está dada por la referencia de la estrategia brasileña Busca Ativa, que amplió la cobertura del programa Bolsa Familia.

4.2 -Orientación general del proyecto: objetivos y componentes

El proyecto se organiza alrededor de cuatro grandes componentes. El primer componente, establece el financiamiento del programa Asignación Universal por Hijo. La suma destinada al componente es de USD 522 millones, que equivale al 87 por ciento del total del préstamo. Este componente financiará la provisión de prestaciones de los beneficiarios de la AUH. Se espera que este componente se desembolse en el primero de los dos años del proyecto, en intervalos de tres meses.

El segundo componente, está destinado a cerrar la brecha de cobertura de la AUH, para lo que se destina USD 53,6 millones. Este componente apoyará: a) una activa búsqueda por completar la información faltante de cerca de 1,5 millones de niños que actualmente les impide ser beneficiarios de la AUH; b) esfuerzos por corregir la información sobre el cumplimiento de las condicionalidades en la base de datos de la ANSES, que hasta febrero de 2016, excluyó a 537.000 chicos de recibir el beneficio. Se espera que este componente sea implementado en el curso de cuatro años, y comprende tres sub-componentes.

9 Es un requisito para el otorgamiento de la prestación, que los niños figuren en la Base de Personas de la ANSES vinculados con el titular del beneficio y con el otro progenitor.

El sub-componente 2.1, que sostiene el objetivo de reunir información de Registros Civiles provinciales y otras agencias, y que tiene destinado USD 10.9 millones. Mientras el sub-componente 2.2, tiene el objetivo de reunir información en el nivel local, para lo cual se destinan USD 40,2 millones. Este sub-componente, contribuirá a cerrar la brecha de información asociada a las corresponsabilidades de la AUH y a encontrar información en los casos donde las actividades del sub-componente 2.1 no hayan sido exitosas. El MDS y ANSES apoyarán a municipios seleccionados para encontrar a niños y adolescentes, y recolectar la información que falta. Este sub-componente cubrirá, a nivel nacional, las 100 municipalidades con el mayor número de niños con registros incompletos en la base de datos de ANSES. El sub-componente 2.3, está destinado a la mejora del acceso de la AUH para Poblaciones Indígenas, para lo que se destinan USD 2,5 millones. La ANSES y el MDS llevarán adelante específicas acciones, descritas en el Plan Nacional de Poblaciones indígenas, para llegar a las comunidades indígenas.

El tercer componente del proyecto, apunta al fortalecimiento institucional de la ANSES sobre los procedimientos de información y transparencia, y la Unidad de Gestión de Proyectos. El mismo tiene destinado USD 10,5 millones. Este componente posee el objetivo de proveer apoyo para reducir lo incompleto de registros del ADP de ANSES en el futuro, mejorando la transparencia mediante el acceso a la información sobre los programas de seguridad social para beneficiarios y público en general, e incrementando la efectividad de los mecanismos de reclamo y participación ciudadana asociados a los beneficios de la seguridad social, particularmente de la AUH. Este componente incluye dos sub-componentes.

El sub-componente 3.1, destinado a mejorar los procedimiento de gestión de la información y transparencia, tiene destinado USD 5,7 millones. Este subcomponente apoyará las actividades para el fortalecimiento de los flujos de información que alimenta y actualiza el ADP de la base de datos, incluyendo el desarrollo de un nuevo sistema de verificación de corresponsabilidades (condicionalidades) que conecte ANSES directamente con los Ministerios de Salud y Educación, y genere alertas sobre no-cumplimientos que puedan activar intervenciones del MDS. Mientras el componente 2, focaliza sobre la reducción de los stocks de niños excluidos, este sub-componente focaliza sobre la reducción de errores de exclusión para futuros beneficiarios de la AUH, u otros programas sociales basados sobre iguales registros administrativos. El subcomponente financiará en ambas actividades: i) evaluaciones de los actuales flujos de información e identificación de los principales asuntos; ii) la asistencia tecnológica sobre los procesos de intercambio entre agencias para acordar sobre nuevos procedimientos y herramientas; III) el desarrollo de manuales de software y capacitación; y iv) equipamiento para crear las capacidades estructurales para iniciar las actividades del sub-componente 2.1; c) mejoramiento de la capacidad de ANSES en el área de uso de mecanismos de reparación de reclamos y participación ciudadana. Mientras la ANSES ha fortalecido la capacidad operativa en el tiempo, permanece el desafío de mejorar el monitoreo y difusión de información. El subcomponente, apoyará la preparación de estudios y publicaciones de temas específicos, la organización de la difusión de eventos y talleres técnicos para mejorar la transparencia y el acceso a la información de los programas de seguridad social. Finalmente, el subcomponente también apoyará el entrenamiento y el intercambio de experiencia de “buenas prácticas” con otras agencias de protección social en el nivel internacional, especialmente sobre la participación ciudadana y el uso de la información generado por la institución.

El cuarto componente, plantea el fortalecimiento institucional del Ministerio de Desarrollo Social y la Gestión del Proyecto, y supone el costo de USD 12,4 millones. Este componente financiará actividades con el objetivo de fortalecer la capacidad de gestión del MDS, coordinación y monitoreo de los programas de protección social en el nivel nacional y sub-nacional. El financiamiento a la unidad de implementación del proyecto también se incluye en este componente. El componente será implementado por dos sub-componentes. El primero de fortalecimiento de la planificación y coordinación del MDS y la Gestión del Proyecto. El segundo de fortalecimiento de la capacidad de monitoreo y evaluación del MDS. Este último subcomponente, se vincula con la AUH. Veamos.

El sub-componente 4.2, plantea el fortalecimiento de la capacidad de monitoreo y evaluación del MDS, para lo cual se destinan USD 5,2 millones. Este sub-componente apoyará al MDS para desarrollar e implementar un monitoreo social y sistema de evaluación, construido sobre la información existente, y el Sistema de Información Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO).

4.3-El préstamo adicional al proyecto

El préstamo adicional, por USD 450 millones, fue aprobado el 1 de noviembre de 2018, y comenzó a ser efectivo el 17 de diciembre. El primer desembolso de 90 millones de dólares tuvo lugar el 27 de diciembre de ese mismo año, tras la verificación del cumplimiento de los objetivos alcanzados en los dos primeros indicadores vinculados a desembolsos.

Para el 5 de abril de 2019, el primer préstamo del proyecto estaba desembolsado en un 89 por ciento (USD 531,5 millones desembolsados), restando USD 68,5 millones no desembolsados. Mientras que el segundo préstamo estaba desembolsado en un 20 por ciento (USD 91,13 millones desembolsados), restando USD 358, 88 millones no desembolsados.

5-Algunos elementos de análisis

Los dos proyectos descritos con sus dos fases de préstamos respectivas, permiten hablar de un ciclo de asistencia técnico-financiera del Banco Mundial hacia la AUH. Existe una unidad en el objeto de financiamiento (las asignaciones familiares en general, y las asignaciones universales por hijo en particular), en el agente estatal que recibe y gestiona esa asistencia (la ANSES), y en los objetivos técnico-políticos de la asistencia (la consolidación y perfeccionamiento del llamado sistema de protección social).

Este ciclo de asistencia técnico-financiera a la AUH, debe inscribirse en un proceso más amplio de asistencia técnico-financiera del Banco Mundial hacia el área de la política social y, en particular, hacia el campo de la política asistencial. Este proceso de asistencia técnico-financiera del Banco Mundial hacia el área de la política social también puede delimitarse en un ciclo general, que para nosotros se abre hacia el año 2001. Es decir, es un ciclo de asistencia técnico-financiera trazado por el cuadro económico y político de crisis de acumulación y dominación que atraviesa el país en el cambio de siglo. Este ciclo de asistencia

está sostenido en distintas Estrategias de Asistencia País (2004-2006, 2006-2008, 2010-2012), que hacen hincapié en la "inclusión social" como uno de los ejes centrales de la orientación del Banco hacia el país. Y, en el seno de esta orientación, se ubica la preocupación por cerrar las llamadas "brechas de cobertura" de la protección social, por el fortalecimiento de los activos de capital humano y la empleabilidad, como también por la propia eficiencia y transparencia de la política social. En este sentido, hay que considerar que este ciclo de asistencia técnico-financiera hacia el área de la política social por parte del Banco Mundial, discurre por dos grandes dimensiones. Por un lado, actuando en el propio contenido programático de la política social, mediante el aporte de "referencial de política pública" (Muller, 1998). Es decir, a través de aportar a la configuración de las imágenes cognitivas que ordenan la percepción y acción del personal político y administrativo del estado sobre la realidad.[10] De este modo, en el proceso de aportar a la construcción del referencial de política social del personal político y administrativo del estado, actúa sobre los procesos de (re)diseño, implementación, y evaluación de esa política. Por otro lado, actuando en la forma en que se desarrolla ese contenido programático, es decir, en la estructura burocrática encargada de viabilizarlo. En este sentido, la asistencia técnico-financiera del Banco también opera sobre el área de la política social, mediante sus directrices sobre los procedimientos formales y objetivos (normativos e impersonales) de la burocracia estatal que gestiona los programas sociales.

De este modo, el ciclo de asistencia técnico financiera del Banco hacia el área de la política social asistencial en la que se enmarca la asistencia a la AUH, contiene los proyectos de Proyecto Social VI-Jefes de Hogar (2003), Proyecto de inversión en salud materno infantil provincial (2004), Proyecto de Transición para Jefes de Hogar (2006), y Proyecto de Capacitación y Aprendizaje Permanente (2007). Pero además de estos proyectos que poseen como destino a programas sociales específicos, también el ciclo abarca aquellos proyectos orientados a fortalecer áreas de la burocracia estatal que los administra. Aquí, encontramos principalmente el proyecto denominado Fortalecimiento institucional-ANSES II (2005), una continuidad de un préstamo original de 1997, que tuvo por objetivo fortalecer la capacidad operativa de esa agencia estatal. Tanto en los procesos de desarrollo de proyectos de asistencia técnico-financiera destinados a programas sociales (que, por otra parte, también se encargan de intervenir en las estructuras operativas), como en los proyectos exclusivamente orientados a fortalecer la capacidad de gestión, se construye como resultado un acumulado de estructuras, prácticas y visiones técnico-operativas y políticas que constituyen la base en que se emplaza el ciclo de asistencia orientado a la AUH. En simples términos, los vectores generales de ese acumulado de estructuras, prácticas y visiones técnico-operativas, son la ampliación de la asistencia social (lo que aparece como el "cierre de brechas de cobertura") y el fortalecimiento del aparato estatal que gestiona esa asistencia (lo que aparece en términos de aumentar la eficiencia y transparencia de la gestión). Estos vectores descansan en el empalme entre la orientación de la asistencia técnico-financiera del Banco Mundial hacia la política social argentina y la propia orientación que asume la política social asistencial argentina pos 2001. Ambas orientaciones empalmadas, dan cuenta del lugar asignado a la asistencia social en una estrategia de recomposición de la dominación burguesa primero (2002-2005), y de consolidación de esa dominación después.[11]

10 La construcción de un referencial de política pública, corresponde a un doble proceso: "(…) - una operación de de-codificación de lo real, gracias a la invención de operadores intelectuales que permitan disminuir el carácter opaco del mundo, definiendo nuevos puntos de apoyos para actuar. - una operación de recodificación de lo real, a través de la definición de modos operacionales susceptibles de definir un programa de acción política" (Muller, 1998:72).

11 Para una caracterización general del período abierto tras la crisis de 2001, Cfr. Bonnet (2015) y Piva (2015).

Vayamos ahora a otro punto. La relación del ciclo de asistencia técnico-financiera hacia la AUH con el proceso de internacionalización del estado y la política social del país. Empecemos diciendo que este ciclo de asistencia técnico-financiera hacia la AUH es un aspecto del proceso de internacionalización del estado y de la política social argentina. Este proceso de internacionalización de la política social comporta un conjunto amplio de aristas, veamos algunas. En primer lugar, el proceso de internacionalización se manifiesta en la articulación de la agenda social global con la agenda social nacional. Existe un proceso de introyección en el ámbito local de principios éticos y objetivos políticos definidos y organizados en el sistema político internacional. La asistencia técnico-financiera del Banco Mundial se inscribe en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 definida por la ONU en 2015[12], que en el primer orden de la declaración llama a terminar con la pobreza en el mundo hacia el año 2030. En este sentido, el Banco Mundial actúa como agente transmisor de una agenda de lineamientos sobre la cuestión social, y en el mismo movimiento que apuntala una estrategia específicamente nacional la inscribe en el "combate mundial contra la pobreza". En segundo lugar, la internacionalización se expresa en el proceso de incorporación de "paradigmas de política transnacionales" (Hall, 1993; Babb, 2013) por parte del personal político y administrativo del estado, que inciden en el referencial de política pública con el que se ordena la política social local. O sea, en la incorporación de arreglos instrumentales, instrumentos y objetivos para resolver aspectos de la cuestión social local, que inciden en las imágenes cognitivas de la realidad sobre la que se quiere intervenir, en función de las cuales los agentes organizan su percepción del sistema, confrontan soluciones, y definen propuestas de acción. Y, esto, se traduce también en la influencia sobre los procedimientos de "etiquetamientos" (Muller, 1998), de clasificación y jerarquización de las situaciones problemáticas. El ciclo de asistencia técnico-financiera hacia la AUH no inaugura una incorporación de paradigmas de política transnacionales en el área de la política social argentina, sino que más bien los continúa y los consolida. Por un lado, se trata del paradigma de la Nueva Gestión Pública (López, 2005), asentado en el neo-institucionalismo, que ordena un conjunto de ideas y prácticas burocráticas en un sentido de dotar de mayor eficiencia y transparencia a la administración pública. Este paradigma lo observamos en la orientación hacia la base operativa de los programas sociales, buscando moldear tiempos de ejecución de las políticas, tiempos y modos de publicación de la información, formas de registro y alcances de la base de datos, modos de instrumentalizar las liquidaciones y los pagos, entre otros aspectos. Por otro lado, se trata del paradigma de las transferencias monetarias condicionadas (Cecchini y Madariaga, 2011; Fernández y Mallardi, 2017; Ibarraran, 2017), donde las prestaciones quedan atadas al cumplimiento de una serie de prácticas por parte de los beneficiarios. Aunque las condicionalidades en la política social no debutan con la AUH, sí ésta las expande como lógica sustancial de la política social. Ante esa lógica, el Banco pivotea entre su aval fundamentando en el aspecto de la credibilidad que otorga a la política hacia el conjunto de la sociedad, su reconocimiento al impacto positivo en términos de las sinergias logradas con los servicios de salud y educación, y su necesidad de perfeccionamiento en tanto que la identifica como factor de exclusión de la política.

Evaluemos ahora en un sentido más concreto el ciclo de asistencia técnico-financiera del BM hacia la AUH. A grandes rasgos, podemos delinear dos fases de este ciclo. La primera fase, actúa principalmente en las precondiciones político-operativas de la AUH, es decir, se localiza principalmente en las bases que

12 Antes lo hacía en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, definidos por la ONU en el año 2000 de cara al año 2015.

constituyen su condición de posibilidad. Aquí el aspecto central a resaltar es su intervención en el sentido de fortalecer la base operativa del SUAF, su impulso hacia una base administrativa de pago directo de las asignaciones familiares. El sistema de pago directo como mecanismo único de pago de asignaciones familiares, se planteaba como una condición para una posterior ampliación del sistema de asignaciones familiares hacia el sector no formal del trabajo. Esto, con independencia de que luego el sistema operativo de control, liquidación y pago para la AUH (y luego para el PROGRESAR) no fuera el SUAF sino el UVHI. Esta fase se corresponde con el primer préstamo del primer proyecto del ciclo de asistencia.

La segunda fase del ciclo se caracteriza por dos grandes directrices del Banco: ampliación de la cobertura y transparencia en la instrumentalización de la AUH. El objetivo del Banco en el segundo préstamo del primer proyecto (Protección Básica) que ya financia directamente a la AUH, y más patentemente en el segundo proyecto, es que la política alcance el máximo de cobertura a niños y niñas menores de 18 años en condiciones de ser elegibles. También el objetivo es la ampliación de la base informativa de estos niños potenciales beneficiarios como medio para aquella ampliación, y la transparencia, evidenciado en la insistencia en la publicación de información.

Otro aspecto a considerar es el carácter integral que asume la asistencia técnico-financiera del Banco Mundial, y esto en dos sentidos. En primer lugar, en que actúa sobre la estructura operativa de la AUH, fijando metas al sistema de liquidación y pago, a la base de información interna de la política, a la necesidad de bancarización, al imperativo de publicación de datos, a los tiempos de respuesta ante reclamos, entre otros puntos. En segundo lugar, en que opera en simultáneo sobre el proceso de diseño, implementación y evaluación, dando cuenta a su vez del carácter no secuencial del proceso de políticas públicas. De este modo, actúa sobre el diseño (o más bien, el re-diseño) cuando plantea una reingeniería en el proceso de comprobación de las condicionalidades (el pasaje hacia un sistema automático como se describió), sobre las condiciones de implementación cuando plantea una estrategia de incorporación de niños y niñas excluidas *de facto* de la política (el trabajo de relevamiento, que se observa con mayor claridad en el segundo proyecto), y sobre el proceso de evaluación (movilizando la estructura del SIEMPRO para una evaluación oficial de la AUH). En este sentido, el ciclo de asistencia técnico-financiera del BM interviene simultáneamente en el proceso de re-diseño, implementación, y evaluación de la AUH, operando un proceso de retroalimentación constante en base a la experiencia técnico-política acumulada por el personal político y técnico del estado y por el personal del Banco.

En este marco, además, podemos decir que el ciclo de asistencia técnico-financiera configura un determinado tipo de "régimen de implementación", en el sentido planteado por Stoker de: "(…) un arreglo entre los participantes en la implementación, que identifica los valores que deben acatarse durante ese proceso y proporciona un marco organizativo para la promoción de los valores" (Stoker, 1993:375-376). En el nivel organizativo, el régimen de implementación supone "(…) un sistema de reglas, normas y procedimientos que gobierna la interacción de los participantes con el fin de dar cumplimiento a alguna decisión colectiva (…)" (Stoker, 1993: 376). Es decir, se configura un régimen de implementación híbrido que involucra al personal del Banco, al personal político y administrativo de la burocracia nacional, y al personal político y administrativo de la burocracia municipal (como es el caso del segundo proyecto). También manifiesta la articulación "inter-escalar" –local, nacional, e internacional- que supone el ciclo de

asistencia técnico-financiera, y que da cuenta de la capacidad de "viajar en escalas" del Banco Mundial (Ciolli, 2018).

Como parte de la configuración del régimen de implementación, en que se instituyen valores y metas a las decisiones políticas, podemos identificar selectividades estratégicas involucradas en el ciclo de asistencia. Si bien todo el proceso de asistencia supone un proceso de jerarquización de aspectos marcados por el Banco sobre la toma de decisiones y de la ejecución de la política, nos parece que algunos revisten especial importancia. Esta importancia se evidencia tanto en las metas señaladas en los proyectos, como en las condiciones de los mismos. Señalemos al menos dos. La primera, que básicamente actúa como un supuesto del conjunto de todo el ciclo, es la priorización de la intervención social estatal en la clase trabajadora en general, y en particular en su parte sobrante para el capital. Aunque es cierto que en la primera fase de lo que delimitamos como ciclo, la asistencia va hacia el segmento más pobre de la clase trabajadora activa, en su apoyo a la AUH la asistencia se dirige directamente a la porción sobrante (en sus diferentes capas) de la misma. Sostener condiciones de supervivencia de la clase trabajadora pobre (el corazón del llamado "combate a la pobreza") es, entonces, un imperativo de primer orden en la política del Banco. La segunda selectividad estratégica, se manifiesta en la priorización en niños y niñas en su financiamiento. Por ejemplo, esto se observa en su negativa de financiar a beneficiarios de AUH (y de asignaciones familiares en general) mayores de 18 años. Esto marca un principio de selectividad estratégica vinculado a buscar concentrar las energías estatales en la mercancía fuerza de trabajo en formación. Un esfuerzo por apuntalar prácticas de supervivencia en la vida cotidiana de las familias beneficiarias, que permitan la reproducción físico-biológica y la calificación mínima de la fuerza de trabajo, como modo de garantizar trabajadores con atributivos productivos mínimos para el capital.

El conjunto de elementos planteados no se ubican en una visión, vulgar por cierto, en que el Banco determina como agente externo la política social local. Y esto porque esta mirada comporta al menos dos problemas. El primero, su mecanicismo, que supone dos agentes, uno activo y otro pasivo, en donde el primero define con absoluto poder y unilateralidad al segundo. No hay aquí espacio para tensiones y resistencias. El segundo, su nacionalismo, ya que supone al Banco y al estado como dos aparatos externamente vinculados, desconociendo su mutua imbricación que no permite delinear fronteras nítidas entre lo puramente nacional y lo puramente internacional. Desconoce, en suma, el aspecto internacionalizado del estado y de la política social. Es justamente esta relación orgánica, entre el estado y el Banco, la que explica la capacidad de este último para moldear su orientación e intervención en función de la dinámica política y económica de la coyuntura local.

En este marco, más que obliterar el carácter local del proceso de diseño e implementación de la AUH, el trabajo intentó exponer el aspecto internacionalizado de este proceso, su inscripción en un ciclo de asistencia técnico-financiera internacional. Alcanza para demostrar su arraigo local, la larga trayectoria histórica del debate e implementación de las asignaciones familiares durante buena parte del siglo veinte argentino[13]y, más acá en el tiempo, los intentos gubernamentales fallidos de implementar su ampliación[14], como también las iniciativas de organizaciones sociales y políticas, y las propuestas académicas. Lo que decimos, es que un aspecto también necesario para su explicación remite a su ciclo de asistencia específico (2009-2020) y, de modo más general, al ciclo de asistencia del BM al área de la política social que se

13 Sobre las Asignaciones Familiares, Cfr. Falappa y Mossier (2014), González y Fernández (2012), y Rofman *et al*. (2001).

14 Nos referimos al Decreto Nº1382/2001 bajo la presidencia de Fernando de la Rúa, sancionado pero nunca entrado en vigencia

profundiza desde el año 2001. En suma, su inscripción en un proceso de internacionalización de la política social y el estado más basto.

CUADRO Nº1
CICLO DE FINANCIAMIENTO DEL BIRF A LA AUH (2009-2018)

				MTEySS (Componentes I y III)	Total: USD 1270
PROYECTO I Argentina	P115183	Préstamo para inversión específica 7703-AR	9/6/2009 30/9/2011	ANSES (Componente II)	Co-financiado BIRF: USD 450 Prestatario: USD 820
Basic Protection SWAP	P120622	Préstamo para inversión específica 8017-AR	10/3/2011 30/9/2014	MTEySS (Componentes I y III a y III b) ANSES (Componente II y III c)	Total: USD 4984,4 Co-financiado BIRF: USD 480 Prestatario: USD 4504,4
PROYECTO II Children and Youth Protection Project	P158791	Préstamo para inversión 8633-AR	30/6/2016 31/12/2020	ANSES MDS (co-ejecutor)	BIRF: USD 600
	P167851	Préstamo para inversión 8903-AR	1/11/2018 31/12/2020	ANSES MDS (co-ejecutor)	BIRF: USD450

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos del Banco Mundial.

Bibliografía

Babb, S. (2013) "The Washington Consensus as transnational policy paradigm: Its origins, trajectory and likely successor", of International Political Economy, 20:2, 268-297

Bonnet, A. (2015) *La insurrección como restauración. El kirchnerismo*. Prometeo Libros, Bs. As.

Brand, U. & Wissen, M. (2010) "Approaching the Internationalization of the State: An Introduction", en *Antipode* Vol. 43.

Cecchini, S. y Atuesta (2017) "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión", Serie Políticas Sociales

224, Santiago de Chile, CEPAL.

Ciolli, V. (2018) "Burocracia estatal: entre la internacionalización y la territorialidad", Revista Relaciones Internacionales Nº38.

Falappa, F. y Mossier, V. (2014) "Las Asignaciones Familiares en la Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991) en Danani, C. y Hintze, S. (Coord.) *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. UNGS.

Fernández, E. y Mallardi, M. (2017) "Crisis y recomposición del consenso en América Latina: implicancias socio-históricas de los programas de transferencia monetaria condicionada", en Costa, G. Alcantara, N., Souza, R. (comp.) Crise Contemporanea, Desafios do Conhecimento e Lutas Sociais, Brasil,Marceió/AL.

Fernández, E. (2019) "La política social en clave internacional: algunos aportes teórico-metodológicos sobre una hipótesis de trabajo", en Fernández, E. y Mallardi, M. (Coord.) *Cuestión social y políticas sociales. Crítica a sus fundamentos y expresiones contemporáneas*. Puka, Tandil.

González, M. y Fernández, A. (2012) Información sobre asignaciones familiares e impuesto a las ganancias. Cómo afectan a los trabajadores. Documentos de Trabajo Nº12, CIFRA.

Hall, P. (1993) "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, Vol. 25, Nº1993.

Hirsch, J. & Kannankulam, J. (2010) "The Spaces of Capital: The Political Form of Capitalism and the Internationalization of the State", in *Antipode* Vol. 43.

Ibarraran *et al* (2017) "Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación". BID

López, A. (2005) "Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo" en Thwaites Rey, M. y López, A. (Comp.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometo, Bs. As.

Muller, P. (1998) "La producción de las políticas públicas", en Revista Innovar Nº11.

Picciotto, S. (1991) "The internationalisation of Capital and the International State System", in Clarke, S. (Ed.) *The State Debate*. Senior Lecturer in Sociology, University of Warwick. Cap. 8.

Piva, A. (2015*) Economía y política en la Argentina kirchnerista.* Batalla de Ideas, Buenos Aires.

Poulantzas, N. (1973) "La internacionalización de las relaciones capitalistas y el estado-nación", en Investigación Económica, Vol. 31, Nº127.

Rofman *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 de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9- Nov. 2001

Stoker, R. (1993) "Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas", en Aguilar Villanueva (Comp.) La implementación de las políticas. México: Porrúa Miguel Ángel.

FUENTES:

Basic Protection disponible en: http://projects.bancomundial.org/P115183/argentina-basic-protection-project?lang=es&tab=overview

Additional Basic Protection disponible en: http://projects.bancomundial.org/P120622/basic-protection-project-additional-financing?lang=es&tab=overview

Children and Youth Protection Proyect disponible en: http://projects.bancomundial.org/P158791?lang=es

Additional Children and Youth Protection Proyect disponible en: http://projects.bancomundial.org/P167851?lang=es

Banco Mundial y seguridad social: el Informe de Desarrollo Mundial 2019 frente a los derechos humanos

Horacio Javier Etchichury

Resumen

En su Informe de Desarrollo Mundial 2019, titulado *La naturaleza cambiante del trabajo*, el Banco Mundial propone un nuevo esquema de seguridad social basado en tres componentes: un mínimo social garantizado, un seguro social (en parte obligatorio y en parte voluntario) y un conjunto de regulaciones laborales. De esta forma pretende dar respuestas a la situación actual del mercado de trabajo, al que considera profundamente afectado por la irrupción de nuevas tecnologías. El presente trabajo analiza, desde el punto de vista de los derechos humanos consagrados en instrumentos internacionales (por ejemplo, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), las recomendaciones del Banco, destacando las tensiones que pueden enfrentar aquellos Estados que son -a la vez- prestatarios del Banco y signatarios del Pacto. En particular, se revisan las propuestas de un seguro social basado en el mercado y de un fondo de desempleo que incluya financiamiento individual a cargo de cada persona que trabaja, como así también la noción de transferir los riesgos laborales desde las empresas empleadoras al Estado. Los principios de universalidad, progresividad y no regresividad se utilizan para evaluar la compatibilidad de estas recomendaciones con la vigencia efectiva de los derechos contenidos en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A la vez, se describen las semejanzas y diferencias con los planteos presentados por el Banco en su Informe de Desarrollo Mundial 2013, titulado “Empleos”; el rol asignado a los derechos humanos y a las pautas de la Organización Internacional del Trabajo en cada uno de ambos informes es objeto de especial análisis.

Introducción

La última edición del *Informe de Desarrollo Mundial*, publicación insignia del Banco Mundial, lleva por título *La naturaleza cambiante del trabajo* (*The changing nature of work*, en el original). El informe analiza los cambios que el Banco percibe en los mercados de trabajo, especialmente a causa de los avances tecnológicos, y –a la vez– expone un conjunto de alternativas políticas para que los gobiernos lleven adelante en ese contexto. Uno de los capítulos recomienda un nuevo esquema de seguridad social. En el presente trabajo, reviso esa propuesta a la luz de los principios contenidos en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC), interpretados según su órgano de monitoreo y control. De esta forma, identifico tensiones y contradicciones que pueden enfrentar los Estados que –siendo parte en el Pacto– tomen préstamos del Banco para llevar adelante sus recomendaciones.

Tras presentar el contenido general de la edición 2019 del informe, expondré específicamente las propuestas en materia de seguridad social, señalando los aspectos que pueden entrar en conflicto con el PDESC; las conclusiones resumen las principales contradicciones halladas.

1. El Informe de Desarrollo Mundial 2019

Se denomina comúnmente "Banco Mundial" (BM) al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), creado junto al FMI en 1944, como parte de un plan para evitar crisis económicas en la inminente posguerra. La toma de decisiones en ambas instituciones se hace por voto ponderado: cada Estado tiene una capacidad decisoria diferente, según los fondos que aporta. Cuanto mayor es el poder económico de un país, mayor es su cuota de poder dentro del BM y el FMI. Estados Unidos posee el 16,8% de las acciones; los países del G8 reúnen en conjunto un 44% (Abouharb y Cingranelli, 2007: 108).

El Banco, además de su rol de crédito, cumple un importante papel intelectual, formulando diagnósticos y propuestas de políticas en múltiples áreas. Entre sus numerosas publicaciones, el Informe de Desarrollo Mundial (*World Development Report*, en inglés) tiene un lugar prominente. Este informe anual presenta las ideas y preocupaciones actuales del Banco, mostrando la evolución de sus posturas sobre cierto tema (Sindzingre, 2004: 166; Killinger, 2003: 66). No es obligatorio ni para el Banco ni para sus Estados clientes. Sin embargo, el BM lo define como su "buque insignia", "uno de los productos clave de la unidad del Banco dedicada a la Economía del Desarrollo", que contiene recomendaciones de políticas y atraviesa una amplia revisión externa e interna; todo ello lo vuelve, tal como explica el BM, una publicación "altamente influyente"[1]. Ciertas voces críticas han cuestionado la tensión entre el rol financiero del Banco y su capacidad para dar asesoramiento, apuntando a un posible conflicto de intereses. Dado que el objetivo del BM es acordar préstamos, parece existir un incentivo para hacer recomendaciones técnicas (en cualquier área de gobierno) que exijan –precisamente– pedir un crédito (Stromquist, 2019).

Tecnología y empleos

El eje de la edición 2019 es el impacto de los avances tecnológicos en el presente y futuro del trabajo[2]. Seis años atrás, el Informe también había analizado la situación laboral, aunque sin limitarse a la relación con la tecnología (BM, 2013). Durante la elaboración de este nuevo informe, se abrió un periodo de consultas, con la publicación de borradores previos en el sitio del BM y una serie de encuentros con organizaciones públicas y privadas en distintos lugares del mundo[3]. Ciertas voces críticas describieron al proceso de consultas como "superficial" (Bretton Woods Project, 2018), mientras que la OIT (2019) –aun criticando muchos aspectos del texto– ha destacado la apertura lograda.

Frente a pronósticos pesimistas que advierten sobre la destrucción de empleos, el reemplazo de humanos por máquinas, el empeoramiento de las condiciones laborales y una consecuente agudización de la desigualdad, el informe del BM se propone –a lo largo de siete capítulos– brindar una visión más matizada (Stromquist, 2019), poniendo el énfasis en tendencias diferentes y en las medidas que los Estados

1 https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2124

2 Aunque excede el alcance del presente trabajo, cabe señalar la problemática referencia del título a una "naturaleza" del trabajo. Entendido el trabajo como una actividad humana, tanto medio de socialización como instrumento para la supervivencia (Habermas, 1986 [1965]), es difícil imaginar que tenga una "naturaleza", ajena a las relaciones humanas y por lo tanto, inmodificable. Más bien al contrario, el trabajo (y las relaciones establecidas para llevarlo a cabo) se presenta como un aspecto sujeto a cambios derivados de decisiones sociales, y no como un fenómeno natural.

3 Véase http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019/brief/world-development-report-2019-consultation

pueden tomar para que la tecnología redunde en efectos positivos para la sociedad. Se ha señalado, sin embargo, que el informe no profundiza sobre cómo esos desarrollos tecnológicos reflejan las relaciones sociales de poder (Anner *et al*., 2019: 3), ni en cómo las medidas políticas podrían orientarlos en diversos sentidos (CSI Washington, 2018).

En los primeros apartados, el texto relativiza las predicciones usuales sobre el impacto de la tecnología sobre los empleos. Sostiene que el efecto no es único: por una parte, se automatizan tareas y se eliminan puestos de trabajo; pero, por otra, esos mismos avances generan nuevas posiciones[4], aunque allí se requieren nuevas capacidades. Entre ellas se destacan las "habilidades cognitivas avanzadas" (como la resolución de problemas complejos), las "habilidades socioconductuales" (por ejemplo, el trabajo en equipo y la capacidad de interactuar con personas) y otras que permiten predecir la "adaptabilidad" de las personas que trabajan, tales como la capacidad de razonar y la autoeficacia (BM, 2019: 3, 6, 10-12). El informe analiza, además, los cambios en la estructura de las empresas, cuyas fronteras se están difuminando. El surgimiento de grandes compañías impulsa la creación de empleo, pero también el riesgo de abusos de la posición dominante (BM, 2019: 5, 12).

Un capítulo completo se dedica a la noción de "capital humano", cuya construcción se señala como prioritaria para la acción de los gobiernos, admitiendo que hay escasos "incentivos políticos" para hacerlo. El BM ofrece a los países su ayuda para impulsar la inversión en esta área, a través de un proyecto específico que incluye la presentación de un "índice de capital humano" como herramienta para medir el avance en esa área. Ese índice –que ordena luego jerárquicamente a los Estados– refleja la "cantidad de capital humano" que una persona nacida en 2018 logrará cuando concluya la enseñanza media, teniendo en cuenta los riesgos de salud y de mala educación prevalentes en su país. Como explica el Banco, se trata de medir "la productividad de la próxima generación de trabajadores" tomando como punto de referencia una educación completa y una buena salud (BM, 2019: 10, 12). Stromquist (2019) objeta el índice por concentrarse en los resultados y no en las condiciones iniciales ni los insumos de los sistemas educativo o de salud. También, de modo más general, critica el escaso tratamiento de las cuestiones de género en el informe.

El aprendizaje a lo largo de la vida es el eje de otro capítulo. Se destaca la necesidad de invertir en la nutrición, salud y educación de la infancia temprana (desde la etapa prenatal hasta los 5 años), por ser el periodo de mayor "capacidad cerebral de aprender a partir de las experiencias", lo que permite tener "mayor resiliencia frente a la incertidumbre en etapas posteriores de la vida" (BM, 2019: 9, 13). La educación terciaria es, según el informe, otro ámbito donde adquirir capacidades cognitivas superiores, tales como resolución de problemas complejos, el pensamiento crítico y la comunicación avanzada. Por último, se aconseja rediseñar programas destinados a la educación de adultos que no pueden retornar a la escuela o asistir a la universidad, para que puedan resultar útiles.

El texto, por otra parte, destaca que las personas pueden acumular capital humano en el trabajo, aunque admite que ello resulta más difícil en las economías emergentes. Entre las medidas que los Gobiernos pueden tomar al respecto, se hallan la creación de empleos formales para la población pobre –mencionando aquí la agenda de "trabajo decente" de la OIT– , la creación de un ambiente positivo para las empresas, el

4 Anner *et al.* (2019: 7, 8) advierten que el Informe no analiza la calidad de los nuevos empleos originados en los cambios tecnológicos.

entrenamiento de adultos en capacidades para emprender e incrementar el acceso a las tecnologías (BM, 2019: 4, 13-14).

Un capítulo especial se dedica al fortalecimiento de la seguridad social, sobre lo que volveré más adelante. A grandes rasgos, el Banco describe la incertidumbre en los mercados laborales y la obsolescencia de los modelos tradicionales de protección social, debido al alto porcentaje de informalidad. Frente a ello, propone un esquema de seguro social que no dependa del empleo formal. Con financiamiento diverso y destinado a cubrir progresivamente a toda la población, este seguro debería comenzar por los sectores más pobres. Esta protección permitiría hacer más "flexible" la legislación laboral para facilitar –según el informe– la "transición entre empleos" (BM, 2019: 7-8, 10, 14).

Aunque advierte que la desigualdad de ingresos no ha aumentado en la última década, el Banco propone un nuevo "contrato social" centrado en la igualdad de oportunidades y dirigido a incrementar la inclusión social. Ello obligará a aumentar los ingresos públicos; entre otras herramientas para lograrlo, el informe menciona impuestos al valor agregado, a las emisiones de carbono y a ciertos consumos específicos. Otras posibles medidas para mejorar la recaudación consisten en revisar los subsidios a la energía y aplicar a las empresas de plataforma los mismos impuestos que rigen para otras compañías (BM, 2019: 9-11, 14).

Derechos humanos

Cabe señalar que el informe carece de una perspectiva de derechos humanos, a diferencia de la edición 2013 (que incluyó algunas referencias en ese sentido[5]). Así, por ejemplo, la alimentación, la educación y la salud se presentan como elementos para construir "capital humano" (BM, 2019: 56-58, y no como derechos de la población, pese a estar consagrados en el PDESC, ratificado por 169 países[6], todos ellos integrantes del Banco (salvo Corea del Norte, Liechtenstein y Mónaco). Se trata de una línea de larga tradición en el BM: sus propuestas no se diseñan tomando en cuenta las obligaciones fijadas por los tratados de derechos humanos obligatorios para sus tomadores de

préstamos (Darrow, 2003: 19, 51, 149)[7]. La institución justifica esta postura en virtud de su carácter "técnico", que le impediría injerir en los asuntos internos de sus prestatarios. Por otra parte, el Banco no reconoce estar obligado por esos instrumentos (Ghazi, 2005: 82-83). Según Sarfaty (2009: 647-648), la falta de un consenso claro entre los internacionalistas favorece la postura del BM. En tanto, otras instituciones –como la UNESCO– sí han incorporado el enfoque de derechos humanos (Sarfaty, 2009: 659-662).

Por otra parte, los Estados que han ratificado el Pacto sí están obligados internacionalmente a cumplirlo, además de los deberes que surjan en el plano interno de cada país. Existe un órgano de monitoreo

5 Aquel informe definía al trabajo como "las actividades que generan un ingreso, monetario o en especie, sin violar los derechos humanos" (BM, 2013: 5); si bien existía una mención a la Declaración Universal de 1948, se terminaba restringiendo (BM, 2013: 66) la noción de "derechos humanos" al contenido de la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, aprobada por la Organización Internacional del Trabajo en 1998 , que consagra solo 4 pautas básicas: "a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación" (art. 2).

6 Véase https://indicators.ohchr.org/

7 Un enfoque de derechos humanos toma a éstos como eje: las políticas (sociales, en este caso) deben servir para ponerlos en vigor (Sepúlveda, 2014: 21; Gatenio Gabel, 2016: 10).

y control: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (en adelante, Comité DESC), integrado por expertos. Sus Observaciones Finales (OF) describen el grado de avance de cada país en el cumplimiento del Pacto, mientras que las Observaciones Generales (OG) aportan elementos conceptuales[8]. El Comité explica que existen tres clases de obligaciones estatales en virtud del Pacto: *respetar*, *proteger* y *cumplir* (Abramovich y Courtis, 2002: 31; Scott y Macklem, 1992: 74; Treacy, 2013: 1157). "Respetar" implica que el Estado no debe infringir directamente un derecho. La obligación de "proteger" le exige impedir que otros (entidades privadas, personas particulares, empresas) lo hagan. Finalmente, el deber de "cumplir" significa que el Estado garantiza y promueve la vigencia efectiva de cada derecho. La división tripartita tiene un objetivo expositivo. Todas estas obligaciones son simultáneas, no sucesivas o alternativas. Los deberes de "respetar" y "proteger" no se limitan a conductas negativas, sino que incluyen protecciones especiales a grupos vulnerables[9], especialmente si se está atravesando un ajuste económico[10]. La obligación de "cumplir" implica, más claramente, deberes positivos de proveer bienes o el dinero necesario para adquirirlos.

Estos deberes estatales, además, se hallan atravesados por los principios de universalidad, progresividad y no regresividad. El primero significa, simplemente, que los derechos contenidos en el Pacto están reconocidos a "toda persona", sin posibilidades de excluir o discriminar "por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social" (art. 2.2 del PDESC). Por otra parte, el Pacto admite implícitamente que los países no pueden satisfacer de una vez el contenido completo de todos los derechos sociales. Por ello, el art. 2 fija una pauta clara: la progresividad. Cada Estado "se compromete a adoptar medidas […] hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos". Así, el Estado debe mejorar continuamente el nivel de goce de los derechos, avanzando en su implementación. No puede recortar los logros ya alcanzados: este es el principio de "no regresividad", que impide los retrocesos (Agudo Zamora, 2017; Courtis, 2006; Sepúlveda, 2006:124).

En las próximas páginas, expondré las propuestas del informe en materia de seguridad social, señalando los aspectos que pueden plantear contradicciones con las citadas pautas del PDESC. Estas tensiones pueden afectar a Estados que, habiendo ratificado el Pacto, tomen préstamos del BM para llevar adelante reformas en el área.

8 Hasta el momento (junio de 2019), el Comité ha emitido 24 OG destinadas a interpretar diferentes derechos consagrados en el Pacto. Respecto de Argentina, la última Observación Final fue emitida en octubre de 2018.

9 Con respecto a las personas con discapacidad, en la OG 5 (1994), parág. 9, y respecto a las personas ancianas, en la OG 6 (1995), parág. 17; en el derecho a la vivienda, la OG 4 (1991), parág. 8, exige cierta prioridad para distintos grupos vulnerables.

10 OG 2 (1990), parág. 9, y OG 3 (1990), parágs. 12 y 13.

2. Una nueva seguridad social

A partir de su diagnóstico sobre el mercado laboral, el Banco propone renovar los esquemas de seguridad social para enfrentar los "desafíos" actuales. Admitiendo que el modelo "bismarckiano"[11] ha tenido históricamente efectos positivos en ciertos Estados, el informe destaca que ello no ha ocurrido así en naciones en desarrollo. Allí, la extendida informalidad priva de cobertura social a amplios sectores. Pero esta situación no aparece en el informe como un problema a ser tratado, sino como un supuesto en principio inmodificable, resultado de la tecnología, o bien de la regulación laboral excesiva (un argumento calificado como "desprovisto de fundamentación empírica" por la Oficina Internacional del Trabajo (2018)[12]; o incluso, como una consecuencia de "falta de confianza en el Estado" (BM, 2019: 128). Un planteo diferente se halla en la OG 18 (2005) del Comité DESC. Allí se señala (párr. 10) que los Estados deben tomar medidas para reducir al mínimo posible la informalidad: esas medidas deben obligar a los empleadores a declarar su personal, a fin de hacer posible el ejercicio de los derechos reconocidos en los artículos 6 y 7 del PDESC. En otras palabras: el Comité no solo encuadra a la informalidad como un incumplimiento del Pacto, sino que señala un camino para remediarla, que no está incluido –como se muestra más adelante– entre las recomendaciones del Banco.

La nueva seguridad social, según el BM, debe incluir tres componentes:

1) un mínimo social garantizado (centrado en la "asistencia social") que no dependa del empleo formal y que proteja de los riesgos crecientes de los mercados de trabajo, cubriendo progresivamente a toda la población, "dando prioridad a las personas más pobres";

2) un seguro social, que incluye modalidades subsidiadas para los sectores pobres, otras con financiamiento por contribuciones obligatorias de los empleados formales, y otras de aporte y ahorro voluntarios, con incentivos por parte del Estado; y

3) la reglamentación del mercado laboral (BM, 2019: 106).

La asistencia social

El Banco reconoce los avances que la asistencia social -donde incluye las transferencias de ingresos- ha generado resultados positivos en el "capital humano" de quienes la reciben. Sin embargo, considera que la situación actual exige una cobertura más amplia y permanente, a definir según la situación política y presupuestaria de cada lugar. Los enfoques universalistas, en opinión del Banco, reducen los problemas asociados a la fragmentación de los programas, las fallas de selección y las tensiones sociales; pero "exigen significativos recursos adicionales" (BM, 2019: 109). Por ello, luego de discutir de modo genérico –y

11 Lo define como "beneficios para trabajadores formales financiados con impuestos asignados sobre el salario" (BM 2019: 106).

12 Esta entidad señala otros factores que explican la informalidad: falta de capacidad de la economía para crear trabajos formales, sistemas de control débiles, falta de transparencia de las instituciones públicas, baja productividad y ausencia de representación de los trabajadores). Stromquist (2019) señala que las personas no entran en la economía informal para evadir regulaciones o impuestos, sino para sobrevivir; y ganan poco porque sirven a sectores pobres.

descartar– las distintas variantes de renta básica universal, el informe retoma su propuesta original: una expansión gradual de la asistencia social a la que denomina "universalismo progresivo". Se comienza por los sectores más pobres y se avanza según "el espacio fiscal existente" (BM, 2019: 106, 107). Entre las opciones sugeridas para financiar este mínimo garantizado, se halla la expansión del impuesto al valor agregado, aun admitiendo que se considera un tributo regresivo (BM, 2019: 133).

En primer término, cabe preguntarse si la adopción de un núcleo mínimo como única área garantizada puede significar una medida regresiva, en países donde la asistencia social ya abarque más elementos.

Por otra parte, el "universalismo progresivo" no respeta el principio de universalidad. En efecto: el reconocimiento de los derechos en el PDESC se hace a "toda persona". Como ya se señaló, el nivel de efectivo goce puede implementarse progresivamente según los recursos disponibles (PDESC, art. 2.1), pero ello no equivale al concepto de "espacio fiscal". Este último alude a recursos libres luego de que el Estado ha hecho gastos en cualquier rubro.

El "máximo de los recursos de que disponga", mencionado en el art. 2 del PDESC, se calcula tomando en cuenta todos los recursos del Estado. No se refiere únicamente a lo que cada país define como presupuesto sanitario, educativo o de vivienda. De lo contrario, existiría una vía sencilla para violar los derechos sin afrontar las consecuencias. Bastaría que el Estado fije cifras muy bajas para el gasto en educación, por ejemplo, y así podría destinar fondos a otros renglones, como el pago a los acreedores externos o compra de armamentos. De esta forma, el mismo tratado estaría autorizando su incumplimiento. Ello contradiría frontalmente el art. 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados que consagra el principio *pacta sunt servanda*, esto es, el principio de la buena fe al momento de celebrar y ejecutar tratados (Diez de Velasco, 2005: 188).

El artículo 2.1 del PDESC, por lo tanto, alude a los recursos del Estado considerados en conjunto: sólo en una situación de escasez financiera general podría considerarse como solución excepcional la focalización en ciertos casos. No es un permiso para establecer prioridades, distinguiendo entre personas de primera y de segunda o tercera clase, con goces diferenciados de los derechos consagrados en el Pacto. El "universalismo progresivo", tal como está presentado, es focalización (CSI Washington, 2018): propone dar cobertura solo a los sectores que se hallan en peor situación.

En otras publicaciones, el Banco ya ha intentado reformular la noción de "universalidad" para incluir propuestas que -al menos implícitamente- apuntan a focalizar. Un ejemplo puede verse en *Going Universal. How 24 developing countries are implementing Universal Health Coverage reforms from the bottom up*, dado a conocer en 2015. En ese texto, el Banco repasa diferentes alternativas para alcanzar la "cobertura universal en salud", a la que define así: "que todas las personas tengan acceso a los cuidados de salud que necesiten **sin sufrir dificultades financieras**" (BM, 2015: 21; énfasis añadido). Por lo tanto, la "universalidad" alcanza –en rigor– a quienes podrían atravesar problemas financieros para tratar sus enfermedades. Aquellas personas que reciban cuidados sin reducir demasiado su presupuesto personal o familiar no son relevantes para esta noción de universalidad. Continuarán accediendo por sus propios medios a las prestaciones médicas. En tanto, el Estado dirige sus recursos hacia quienes se hallan en una condición económica riesgosa: eso define el perímetro del "foco".

El seguro social con financiamiento diverso

El informe considera que la seguridad social contributiva no es una buena opción para los países en desarrollo, donde la regla no es el empleo formal y estable[13]. Además, agrega el Banco, encarece el costo de contratar trabajadores (BM, 2019: 113). Frente a ello, se propone un nuevo sistema que permita a los trabajadores más pobres "acceder a herramientas efectivas de manejo de riesgos" tales como la muerte temprana, la enfermedad o la discapacidad (BM, 2019: 114). El esquema incluye (1) un seguro mínimo garantizado que provea –incluso subsidiando la cuota a las personas más pobres– cobertura para aquellas pérdidas que no puedan cubrirse con la asistencia social (y sus transferencias de ingresos); (2) un plan obligatorio de ahorro y seguros, que pueda "estabilizar el consumo"; y (3) ahorros voluntarios, a través del mercado, con incentivos estatales[14]. Ello permitiría reducir los impuestos del sistema contributivo (BM, 2019: 114).

La regulación laboral

Mediante la asistencia social fortalecida y el seguro social subsidiado, la legislación laboral ya no tendría que prevenir tantos riesgos: quedarían abarcados por aquellos dos primeros mecanismos. Esto, a su turno, reduciría los costos laborales y mejoraría la "adaptabilidad" de las empresas a la "cambiante naturaleza del trabajo" (BM, 2019: 107). Este objetivo de abaratar la formalidad ya estaba presente en el *World Development Report* de 2013[15]. La Oficina Internacional del Trabajo (2018) advierte que precisamente el recorte en las contribuciones patronales priva de fondos a los sistemas de seguridad social.

El Banco critica las normas laborales de muchos países en desarrollo[16]: no son aptas para sus mercados de trabajo, ya que presuponen una capacidad administrativa que la mayoría de esos Estados no tiene. Por otra parte, esa legislación se utiliza como un sustituto de la asistencia social o de los seguros de desempleo (por ejemplo, al fijar indemnizaciones por despido). Si bien la regulación laboral trata las imperfecciones del mercado, también "reduce el dinamismo de la economía" y de los flujos de trabajo, prolongando el tiempo que las personas pasan en un empleo o desocupadas (BM, 2019: 115-116). El Banco aconseja a los países repensar su legislación laboral, apuntando a un "equilibrio entre seguridad y flexibilidad" (BM, 2019: 116). Aunque advierte que no se trata solo de hacer más flexibles los mercados, sino también de invertir en asistencia en dinero y en la recontratación de los desocupados, para que vuelvan al trabajo. La flexibilidad debe ir acompañada, sostiene el informe, por una protección social más fuerte, programas de apoyo para la búsqueda laboral, y mecanismos para reforzar la representación del personal.

13 Desde otros ámbitos se ha criticado a los sistemas contributivos precisamente por resultar en un "universalismo estratificado" o "falso". Si la fuerza de trabajo no está totalmente formalizada, la cobertura es universal solo en apariencia: se excluye a los empleados informales (Leubolt, Fischer y Saha, 2014: 76, 89). También se ha señalado que la convivencia de sistemas contributivos y no contributivos genera, en muchos casos, una "zona de alto riesgo" debido a las brechas existentes entre ambos, lo que se traduce en un desigual impacto del enfoque de derechos (Pautassi, 2015).

14 Por ejemplo, el Banco cita los denominados "dispositivos de compromiso": las personas se obligan a alcanzar ciertas metas de ahorro y si no lo logran, sufren una pérdida (BM, 2019: 115).

15 Véase BM (2013: 237).

16 En un párrafo difícil de comprender, el Banco afirma que la legislación laboral en Latinoamérica fue adoptada "en el tiempo del colonialismo", ya que a través de la "conquista, el derecho laboral fue transplantado a través de Europa occidental y las colonias en el norte y oeste de África, América Latina y partes de Asia" (BM, 2019: 115). En el caso argentino, por ejemplo, las primeras normas regulatorias del trabajo se hizo a comienzos del siglo XX, muy lejos de la etapa colonial (véase https://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/national-labour-law-profiles/WCMS_159145/lang—es/index.htm). Es probable que lo mismo pueda decirse del resto de Latinoamérica.

El Banco señala (2019: 116) que plazos de preaviso razonables y protecciones contra la discriminación son importantes, porque permiten contrarrestar el "poder de mercado" del empleador[17]. Esta frase resulta de interés: la relación laboral (y su asimetría) se presentan como una cuestión de mercado. Esto no solo refuerza la concepción del trabajo como mercancía, sino que confirma que la definición de las condiciones de trabajo depende de las fuerzas del mercado y no de la regulación fijada, por ejemplo, en los tratados de derechos humanos.

Desempleo: ¿indemnización o subsidio?

Sin embargo, el Banco advierte que cuando las reglas encarecen demasiado la contratación o el despido, crean "rigideces estructurales" de alto costo social. El riesgo debería dejar de estar en la empresa y pasar al Estado, que brinde protecciones contra el despido y apoyo en la recontratación (BM, 2019: 117). La indemnización por despido, según el Banco, es una rémora de la época en que los Estados no podían proveer subsidio por desempleo. Además, es "ineficaz", ya que acumula el riesgo en el ámbito de la empresa o del rubro, donde está impactando precisamente la crisis que causó los despidos. Por la misma razón, es probable que el empleado no reciba el pago. Sería más confiable –agrega el informe– un sistema de beneficios por desempleo organizado a escala nacional (BM, 2019: 117). Anner *et al.* observan críticamente que el Banco propone transferir al Estado la carga de financiar la seguridad social, lo que implica un subsidio a las empresas que efectivamente aprovechan el trabajo de las personas. *Los sistemas contributivos, en cambio, han logrado involucrar a las empresas en la financiación de la salud; de lo contrario se exime de responsabilidad a las empresas por sus dependientes (Anner et al.*, 2019: 14-15)

Avanzando un poco más en su propuesta, el Banco sostiene que el subsidio por desempleo debería basarse en dos componentes: un ahorro personal y recursos "redistribuidos" (esto es, fondos provenientes de impuestos). De esta forma se podría brindar "protección suficiente" y "preservar los incentivos para el trabajo" (BM, 2019: 117)[18]. Si los ahorros personales nunca se usaran para atravesar una etapa de desocupación o para reentrenarse, quedarían para el tiempo de la jubilación. Hasta ese momento no se podrían usar para otros fines. Aquellas personas que no pudieran ahorrar, dependerían del ingreso mínimo que les llegue a través de la asistencia social. De esta forma el costo de despedir se reduce a cero, ya que se lo transfiere al Estado y a la persona despedida.

Aquí cabe preguntarse si esta solución es compatible con el PDESC. Si los recursos para afrontar la situación de despido son parte del derecho a la seguridad social, resulta problemático que dependa de la capacidad de ahorro y la situación económica de la persona, especialmente de la situación pasada (que es cuando debió apartar fondos para ese destino). La Oficina Internacional del Trabajo (2018) señala que esquemas basados en el ahorro individual pueden conducir a una mayor desigualdad, al trasladarse los riesgos sistémicos a los individuos; las desigualdades de género también se acentúan, ya que muchas mujeres no tienen trayectorias laborales continuas. Pasar del financiamiento colectivo al individual –añade la Oficina– perjudica a las personas de menores ingresos, que tienen menor capacidad de ahorro.

17 Esta noción se halla también en BM (2013: 263).

18 En el *Informe* de 2013, el Banco sugería incluir, entre las condiciones para recibir beneficios por desempleo, mantener mantener "una actitud abierta" en la búsqueda de trabajo (BM, 2013: 270).

Reformas legislativas

El Banco destaca que algunas formas actuales de trabajo "difuminan la distinción entre ser un empleado y ser un auto-empleado 'dependiente'"[19], como en el caso de la empresa rusa Yandex.Taxi que conecta choferes con pasajeros. Los códigos laborales deberían "definir más claramente qué significa ser un empleado en los mercados laborales actuales"; como puntos de referencia, el Banco sugiere evaluar "hasta qué punto los trabajadores determinan sus propias condiciones de labor (tales como cuándo trabajar)" (BM, 2019: 118).

En otra de sus propuestas, el informe sugiere adoptar contratos básicos y simples, con pocas cláusulas específicas. Por ello, según el Banco es necesario fortalecer a la representación del personal para que pueda negociar, en cada caso, el resto de las condiciones (BM, 2019: 118). Sin embargo, tal como advierten Anner *et al.* (2019: 10, 12), esto acarrea el riesgo de la autoexplotación, porque no se tiene en cuenta la desigualdad en la relación laboral. A la vez, estas reformas hacia la adopción de contratos "básicos" pueden llevar a eliminar conquistas que ya estuvieran incorporadas en las leyes laborales. Así se infringiría el citado principio de no regresividad. A través del dictado de nuevas normas, el Estado destituiría a las personas que trabajan de pautas o derechos reconocidos previamente, dejándolos ahora librados a la negociación a nivel individual, de empresa o de rama de actividad. Más allá del alegado fortalecimiento de la participación de los empleados, estos representantes iniciarían cualquier discusión contractual desde bases más débiles, porque se habría bajado aún más el piso de las condiciones laborales[20].

En síntesis, el informe sostiene que las reformas deben conducir a "un enfoque equilibrado de la legislación laboral [que] podría alcanzar más eficazmente los objetivos de productividad y equidad" (BM, 2019: 119). Nuevamente, la productividad como eje vertebrador de las normas en esta materia puede llevar a contradicciones con el Pacto, donde los derechos de las personas no están sujetos a esa pauta interpretativa.

3. Conclusiones

En una lectura general de la propuesta del BM, destacamos algunos elementos de interés desde el punto de vista de los derechos económicos, sociales y culturales.

En algunos de sus tramos, el Banco parece adoptar una agenda de avanzada: invita a construir un sistema de seguridad social que no dependa del vínculo laboral (BM, 2019: 113). Dejando atrás el modelo "bismarckiano", la nueva estructura garantizaría cobertura universal, abrazando un modelo de seguridad social general no contributiva.

Sin embargo, el mismo texto deja en claro que la propuesta es muy diferente. Formada por tres componentes, la seguridad social diseñada en el informe no prescinde de contribuciones obligatorias de

19 Anner *et al.* (2019: 13) señalan que se trata de una confusión que parece creada intencionalmente.

20 En el marco que describe el informe, parece difícil de comprender que destaque la utilidad de las tecnologías digitales en la aplicación de la legislación laboral; el texto llega incluso a señalar que las redes sociales permiten difundir las quejas sobre condiciones de trabajo, "lo que pone presión no solo en las autoridades sino también en los empleadores, debido a los riesgos para su reputación" (BM, 2019: 119).

trabajadores formales; solo reduce las de los empleadores. A la vez, no incluye a todas las personas, sino que pone prioridad en "los más pobres".

El abandono (parcial) de la seguridad social contributiva es una forma de validar la informalidad laboral. El eje de la propuesta no es garantizar una cobertura tal como se la define en los instrumentos aplicables de derechos humanos, sino abaratar la contratación y el despido, impulsando una legislación laboral "flexible" y con pocas pautas.

La nueva noción de "universalismo progresivo" aparece, efectivamente, como contraria a la universalidad. El mínimo garantizado no abarca a toda la población, sino que se empieza por los más pobres, con una condicionada expansión posterior. En este punto, en lugar de utilizar los "recursos disponibles" como medida para esa expansión, se utiliza el concepto de "espacio fiscal", que simplemente refleja lo que queda luego de otros gastos. De esta forma, el "universalismo progresivo" tiene muchos puntos en común con la focalización.

El segundo elemento preocupante es la reiterada proposición de reformar las leyes laborales para que contengan menos provisiones obligatorias para los contratos de trabajo, dotarlas de mayor "flexibilidad" que facilite la "transición" entre empleos. Este programa de desregulación –tal como lo describen la Oficina Internacional del Trabajo (2018) y la CSI Washington (2018)– contradice el principio de no regresividad.

En tercer lugar, el informe toma a la informalidad como un hecho dado, sin proponer medidas para combatirla. Su estrategia es simplemente transferir las prestaciones a la cuenta del Estado, para liberar al empleador de las contribuciones patronales; en otras palabras, apunta a hacer más atractiva la contratación formal, pero dejando siempre en manos del empleador la decisión de salir de la informalidad. Esto se aparta explícitamente de las obligaciones estatales señaladas por el Comité DESC en su OG 18 (2005).

Finalmente, al poner el eje de las prestaciones por desempleo en el ahorro individual, condiciona el goce de derechos (como la seguridad social) a la situación económica de la persona afectada.

A la luz de estas tensiones y contradicciones con el PDESC, adoptar esta nueva agenda del BM en materia de seguridad social y reformas laborales plantearía –para los Estados parte del Pacto– el riesgo de responsabilidad internacional.

Bibliografía

Abouharb, M. Rodwan y Cingranelli, David (2007): *Human rights and structural adjustment.* Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press.

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2002): *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.

Agudo Zamora, Miguel A. (2017): "El principio de no regresividad de los derechos sociales en el ordenamiento constitucional español", *Revista de Derecho Político 100*, pp. 849-879.

Anner, Mark; Pons-Vignon, Nicolas; Rani, Uma (2019): "For a future of work with dignity: a critique of the World Bank Development Report, *The changing nature of work"*, *Global Labour Journal* 10 (1), pp. 2-19. Disponible en: https://mulpress.mcmaster.ca/globallabour/article/view/3796

BM [Banco Mundial] (2013): *World Development Report 2013. Jobs.* Washington (D. C.): The World Bank.

BM [Banco Mundial] (2015): *Going Universal. How 24 developing countries are implementing Universal Health Coverage reforms from the bottom up.* Washington (D. C.): Banco Mundial. Disponible en: http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/09/25018544/going-universal-24-developing-countries-implementing-universal-health-coverage-reforms-bottom-up

BM [Banco Mundial] (2019): *World Development Report 2019. The changing nature of work.* Washington (D. C.): The World Bank. Disponible en:

http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019

Versión en castellano, disponible en: http://www.bancomundial.org/es/publication/wdr2019

Bretton Woods Project (2018): "World Bank's vision of work leaves it isolated from the international community", publicación del 6 de diciembre de 2018. Disponible en: https://www.brettonwoodsproject.org/2018/12/world-banks-vision-of-work-leaves-it-isolated-from-the-international-community/

Courtis, Christian (2006): "La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios", en Christian Courtis (compilador), *Ni un paso atrás*. *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, pp. 3-50. Buenos Aires: Del Puerto.

CSI Washington [Confederación Sindical Internacional – Oficina de Washington, D. C.] (2018): World Development Report 2019*: World Bank's unhelpful contribution to debate on the future of work.* Oficina de Washington, Confederación Sindical Internacional: Washington, D. C. Disponible en: https://www.ituc-csi.org/world-bank-s-world-development

Darrow, Mac (2003): *Between light and shadow. The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*. Portland: Hart Publishing.

Díez de Velasco, Manuel (2005): *Instituciones de Derecho Internacional Público* (15ª edición). Madrid: Tecnos.

Gatenio Gabel, Shirley (2016): *A rights-based approach to social policy analysis*. Nueva York: Springer.

Ghazi, Bahram (2005): *The IMF, the World Bank and the question of human rights*. Ardsley (Nueva York): Transnational Publishers.

Habermas, Jürgen (1986 [1965]): "Conocimiento e interés", en *Ciencia y técnica como "ideología"*, pp. 159-181. Madrid: Tecnos.

Killinger, Stefanie (2003): *The World Bank's non-political mandate*. Colonia-Berlín-Munich: Carl Heymanns Verlag KG.

Leubolt, Bernhard, Fischer, Karin y Saha, Debdulah (2014): "Are targeting and universalism complementary or competing paradigms in social policy? Insights from Brazil, India and South Africa", *International Journal of Labour Research 6* (1), pp. 75-93.

OIT [Oficina Internacional del Trabajo] (2018): "International Labour Office expresses concern about World Bank report on future of work", declaración emitida el 12 de octubre de 2018. Disponible en:

https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/statements-and-speeches/WCMS_646884/lang--en/index.htm

Pautassi, Laura (2015): "Situando el bienestar, identificando brechas", en Laura Pautassi y Gustavo Gamallo (coord.), *El bienestar en brechas: las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad*, pp. 15-30. Buenos Aires: Biblos.

Sarfaty, Galit (2009): "Why culture matters in international institutions: the marginality of human rights at the World Bank", *American Journal of International Law 103*, pp. 647-683.

Scott, Craig y Macklem, Patrick (1992): "Constitutional ropes of sand or justiciable guarantees? Social rights in a new South African constitution", *University of Pennsylvania Law Review 141*, pp. 1-148.

Sepúlveda, Magdalena (2006): "La interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la expresión 'progresivamente'", en Christian Courtis (compilador), *Ni un paso atrás*. *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, pp. 117-150. Buenos Aires: Del Puerto.

Sepúlveda, Magdalena (2014): *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina.* Santiago de Chile: CEPAL.

Sindzingre, Alice (2004): "The evolution of the concept of poverty in multilateral financial institutions. The case of the World Bank", en Morten Bøås y Desmond McNeill (eds.), *Global institutions and development. Framing the world?*, pp. 164-177. Londres - Nueva York: Routledge.

Stromquist, Nelly P. (2019): "*World Development Report 2019: The changing nature of work*" (reseña de libro), *International Review of Education 65*(2), pp. 321-329.

Treacy, Guillermo F. (2013): "Responsabilidad del Estado y derecho a la salud", en Liliana Clérico, Liliana Ronconi y Martín Aldao (coord.), *Tratado de derecho a la salud*, tomo II, pp. 1155-1180. Buenos Aires: La Ley.

Políticas sociales no contributivas y contraprestaciones

La Asignación Universal por Hijo y las políticas asistenciales de empleo en la Argentina reciente: ¿desplazamiento o complementariedad?

Ana Logiudice

Introducción

En el marco del presente trabajo se analizan las principales intervenciones asistenciales de empleo subsidiado y autoempleo destinadas a atender a la población desocupada e informal que se implementaron desde 2009 en adelante, en forma paralela a la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo. En este orden, interesa verificar si las mismas efectivamente sufrieron un desplazamiento a favor de las políticas de las transferencias monetarias condicionadas, generalizadas a fines de la década pasada.

En 2009, el gobierno argentino produjo una inflexión de la política social implementada hasta ese momento. Primero, creó el "Programa de Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja", de empleo subsidiado bajo formato cooperativo. Unos meses más tarde puso en marcha la Asignación Universal por Hijo extendiendo las asignaciones a los hijos de trabajadores desocupados e informales y sujetándolas al cumplimiento de condicionalidades educativo-sanitarias.

La creación de la AUH fue ampliamente celebrada por la literatura especializada para la que representaba un paso en la transformación del sistema de protección social desde la asistencia neoliberal hacia la seguridad social (Danani y Hintze, 2010). Los programas de empleo que se sucedieron desde 2009, aunque fueron valorados de modo más positivo dado el carácter supuestamente cooperativo que adquirieron, fueron considerados elementos residuales de un nuevo esquema de protección social.

Contrariamente a lo sostenido por la buena parte de la bibliografía, en el marco de esta indagación se argumenta en torno a la persistencia de los programas de empleo subsidiado y autoempleo a partir de 2009. También se sostiene que dicha persistencia se da incluso en el caso de aquellas intervenciones sujetas a una contraprestación de terminalidad educativa para la población adulta. Más aun, el trabajo sostiene la existencia de un proceso de complementación entre las políticas de transferencia y aquellas de los planes asistenciales sujetos a contraprestación. Se concluye que esta complementariedad se ha dado bajo los diferentes gobiernos, aunque por razones diferentes, las que también se exploran en este documento.

En este orden, se afirma que las razones de dicha creciente complementariedad hay que buscarlas, tanto en los insuficientes montos transferidos por la AUH (derivados de la política de activación, que da lugar a la continuidad de la situación de pobreza), como en el continuo peso de las organizaciones sociales. La persistencia de las problemáticas de la informalidad, la precariedad laboral y la inestabilidad de ingresos de los sectores populares características de la postconvertibilidad, profundizadas a partir de la asunción del gobierno de Macri, han favorecido la continuidad de las organizaciones sociales como actores protagónicos de la política social asistencial en la Argentina reciente. Los planes de empleo –aún aquellos en los que el componente laboral se ha debilitado- han sido el canal de acceso a la población en condiciones de mayor marginalidad –respecto de las cuales los programas de transferencias monetarias condicionadas resultan importantes pero insuficientes-, tanto desde el punto de vista económico cuanto desde el punto de vista de la administración del conflicto social.

Para responder a los interrogantes planteados, este trabajo analiza las características fundamentales de las principales intervenciones estatales de empleo subsidiado y transferencias monetarias condicionadas, examinando su génesis y dando cuenta sus transformaciones históricas. Para ello se adopta una estrategia

metodológica cuali-cuantitativa que combina el análisis de datos estadísticos sobre prestaciones y evolución de las condiciones de vida, información presupuestaria, exámenes legales y entrevistas con informantes clave.

El trabajo se encuentra organizado sobre un eje histórico temporal. En el primer apartado se analizan el contexto de emergencia de los programas de empleo subsidiado y su relación con el proceso de reforma neoliberal del estado. En el segundo apartado se analizan las transformaciones experimentadas por las políticas asistenciales en la inmediata postconvertibilidad, mientras que en el capítulo siguiente se examinan las transformaciones introducidas a partir de la creación de la AUH y el PRIST-AT, ejes centrales del trabajo. En los acápites posteriores se analizan las transformaciones acaecidas en la última etapa del kirchnerismo y luego, durante la gestión macrista. En el apartado final se extraen las principales conclusiones del análisis efectuado.

Los antecedentes históricos: surgimiento y evolución de los programas de empleo subsidiado de la reforma a la crisis de 2001.

Para trazar la génesis de los programas de empleo en Argentina es necesario remontarse hasta mediados de la década de los noventa. Aunque estas intervenciones habían sido previstas por la Ley de empleo dictada en 1991 no fue sino hasta 1995, en un contexto de alza notable del desempleo y de progresiva organización de los trabajadores desocupados, que los programas asistenciales con contraprestación laboral comenzaron a extenderse. Hasta ese momento fueron los programas asistenciales de tipo alimentario fueron las herramientas privilegiadas para atender las consecuencias de los procesos de ajuste estructural (Logiudice, 2018).

Los planes se caracterizaron por su selectividad[1], la escasa cuantía de las transferencias efectuadas, lindantes con los "mínimos biológicos de reproducción" ("Álvarez Leguizamón, 2006) y la realización de una contraprestación laboral. La generalización de los programas de empleo subsidiado constituyó un nuevo hito en las formas asistenciales de intervención pública ya que contaron con la participación de municipios y organizaciones sociales, de modo que se convirtieron en mecanismos clave del manejo de la conflictividad social y, por ende, de la gobernabilidad del sistema político. Desde la perspectiva de este trabajo, se considera que los programas de empleo subsidiado y autoempleo permitieron asistir a la población crecientemente empobrecida, pero llevando adelante una estrategia de activación de la fuerza de trabajo.

En otros documentos hemos conceptualizado la política de activación de la fuerza de trabajo como una modalidad de intervención por la cual la política asistencial se ciñe a la población considerada "inempleable". Ella busca evitar que la política asistencial tenga efectos "distorsivos" sobre el mercado de trabajo, garantizando la disponibilidad de fuerza laboral en un mercado signado por la flexibilidad y la precariedad laboral (Logiudice 2017a, 2018). En este sentido, la imposición de la obligación de realizar una contraprestación laboral es un requisito que tiende a evitar, entre otras cuestiones, que los trabajadores

1 El número de perceptores del Pan Trabajar, uno de los más importantes del período, fue de 270 mil (Vinocur y Halperín, 2004: 34).

realicen otros trabajos mientras perciban el subsidio. En otras palabras, se trata de que solo quienes no tienen otras fuentes de ingreso accedan a los programas de empleo subsidiado, privilegiando a la población desocupada o con lazos débiles con el mercado de trabajo.

Nichols y Zeckhauser (1982), por ejemplo, sostenían la necesidad de imponer limitaciones a los destinatarios de la asistencia, a lo que denominaban focalización. Estas restricciones podían consistir en tests de calificación degradantes, procedimientos administrativos tediosos o contraprestaciones laborales mal pagas. Las restricciones, aunque fuesen improductivas, cumplían una función de clasificación, diferenciando a los postulantes a la asistencia social de los impostores que, por lo demás, eran identificados como quienes tienen "bajas habilidades" para generar ingreso (Lavinas, 2014).

En este orden, se considera que esta estrategia de activación es uno de los elementos distintivos del proyecto neoliberal, cuya característica central es la intención de recomponer el poder de la clase dominante frente al polo del trabajo. La misma se convierte en el principio articulador de los restantes aspectos que asume la asistencia neoliberal, como el bajo monto de las prestaciones, la selectividad de la asistencia, la discrecionalidad, la contraprestación. Todos estos aspectos constituyen dispositivos tendientes a concitar la activación. La presencia de cada uno de ellos es variable y depende de la fuerza que adquiere o conserva el proyecto neoliberal, el entramado de actores y las características del andamiaje institucional en cada momento histórico.

De la crisis a la recuperación económica: nuevos programas y organizaciones sociales.

En 2001 el proceso recesivo iniciado a fines de los años noventa se agravó todavía más, acelerando el deterioro de las condiciones de vida y de trabajo y dando lugar a una crisis económica, social y política. Como es sabido, frente esta situación, el gobierno interino decidió la implementación de un programa de transferencias masivas, sujetas al cumplimiento de una contraprestación laboral y de condicionalidades educativo sanitarias y destinadas a la población desocupada con hijos a cargo, denominado Plan Nacional de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PNJJHD).

El Programa introdujo modificaciones de peso en la política social implementada hasta ese momento. Sin ser universal, alcanzó una enorme masividad. La ruptura de la selectividad implicó también la inclusión de nuevo población pobre, más allá de aquella en condiciones de indigencia. Luego, pese a la generalización de las condicionalidades, el Programa no renunció a la fijación formal de la obligación de efectuar una contraprestación de tipo laboral a cambio de la transferencia monetaria. Como consecuencia, las organizaciones sociales –al igual que los municipios- se convirtieron en entes ejecutores de los proyectos de contraprestación y adquirieron un protagonismo político aún mayor.

Como resultado, la política asistencial experimentó un crecimiento de sus recursos.[2] Ella se volvió un mecanismo todavía más central en la atención de la gravísima situación social y en la contención de la conflictividad política que la acompañó, en especial, a partir la relación que habilitó para con las organizaciones

2 Específicamente, los programas de empleo subieron del 0.36 al 1.23% del PBI.

sociales, que mediatizaron cada vez más la distribución de los recursos asistenciales. La posición clave en el manejo de dichos recursos correspondió, ante todo, a aquellas organizaciones "piqueteras" que habían comenzado a formarse en el período previo, en detrimento de aquellas, de perfil más territorial, históricamente vinculadas con los partidos políticos tradicionales. Las "nuevas" organizaciones demostraron una creciente capacidad de movilización. Como resultado de este proceso, las agrupaciones "piqueteras" ganaron centralidad en los barrios, provocando una disputa territorial con las "viejas organizaciones" (Logiudice, 2011). Asimismo, las organizaciones sociales más confrontativas fueron objeto de una política que, lejos de incluirlas, no escatimó en la apelación a la represión.

El poder de las nuevas organizaciones permitió la prolongación de la práctica de negociación de cuotas de planes, tanto a nivel nacional como a nivel local. Por otra parte, si bien algunas organizaciones promovieron el establecimiento de prácticas horizontales de decisión, su participación en la gestión de la asistencia social contribuyó a limitar los horizontes de transformación de los movimientos de desocupados (Logiudice, 2011; Logiudice y Bressano, 2011).

Asimismo, aunque el Plan permitió dotar a los sectores populares de un mínimo ingreso, su impacto en términos de reducción de la pobreza fue magro, debido a los bajos montos transferidos. En conjunto con la persistencia de la contraprestación, estos mecanismos dieron continuidad a las políticas de activación de la fuerza de trabajo (Logiudice, 2018).

Cuando Néstor Kirchner llegó a la presidencia en 2003, la situación social seguía siendo crítica, dado que más de la mitad de la población continuaba en la pobreza (INDEC, 2012), mientras que el desempleo se mantenía por encima de los dos dígitos. En este marco, la problemática social continuaba expresándose en focos de conflictividad política, que evidenciaban el protagonismo sostenido que aún poseían las organizaciones de trabajadores desocupados.

En este contexto, el nuevo gobierno se propuso crear un programa de transferencias para el desarrollo de emprendimientos productivos ligados a la denominada economía social, denominado Plan Manos a la Obra, que recuperaba algunas experiencias de microemprendimientos autogestivos surgidos durante la crisis.

El impulso que el gobierno dio a los emprendimientos productivos se explica por varias razones. Por un lado, apuntó a reducir el PNJJHD a través de la generación de actividades productivas y de fuentes de ingreso alternativas para esta población, ya que el mismo era considerado como inmanejable por los organismos financieros de asistencia al desarrollo. A la vez, el PMO tuvo el objetivo de promover un vínculo con las organizaciones sociales de trabajadores desocupados, de modo tal de contribuir a la legitimación del nuevo gobierno (Logiudice, 2011). Con este fin, se favoreció, además, la designación de referentes de estas organizaciones en áreas gubernamentales de la asistencia social (Logiudice, 2011). Ello se tradujo además en el fin de la política represiva ejercida hacia las organizaciones sociales no afines al gobierno, que había caracterizado la gestión anterior (Logiudice, 2011).

Aunque el Plan mostró líneas de continuidad respecto de los programas de microemprendimientos que también habían proliferado en los 90, varios elementos lo distinguían de los planes previos[3], en especial, el

3 No obstante, esa dable senalar que el financiamiento del PMO fue exiguo. Así, en 2004 el PMO absorvía el 3,7% del gasto del Ministerio de Desarrollo Social.

rol asignado por el programa a las organizaciones sociales. Éste no era solo el de instituirse en espacio de ayuda mutua para garantizar la subsistencia, sino el de convertirse en un ámbito políticamente organizado que contribuyera a fortalecer a la comunidad y proveyera integración y cohesión social.(Logiudice, 2018)[4]. De este modo, el gobierno no solo buscaba llegar a las organizaciones sociales sino promover la organización productiva y comunitaria de individuos aislados, considerados en estados de desafiliación social.

Como se indicó en otros trabajos, el PMO asumió, en la práctica, dos modalidades diferentes de intervención (Logiudice, 2011). Por un lado, el estado nacional financiaba proyectos de organizaciones sociales. De este modo, centralizaba el manejo de la relación con las organizaciones sociales. En segundo lugar, los municipios administraban aquellos proyectos presentados por individuos que se asociaban espontáneamente, en búsqueda de una nueva fuente de ingreso. En este sentido, la medida buscaba dotar a los municipios de mayor cantidad de herramientas asistenciales para de administrar la conflictividad social en sus territorios. Asimismo, la canalización de recursos a nivel local operaba como compensación a los intendentes frente a los liderazgos que emergían de la mano de las "nuevas" organizaciones sociales (Logiudice, 2011).

Paralelamente al PMO, el Ministerio de Planificación inició la implementación de obras de construcción de vivienda y saneamiento llevadas a cabo por los perceptores del PNJJHD, a los que se buscó organizar en forma asociativa[5]. Como resultado de esta intervención, el gobierno terminó por reforzar el requisito de la contraprestación laboral que caracterizaba hasta ese momento la asistencia social, dando continuidad a una herramienta de intervención propia de la asistencia neoliberal como eran los planes de empleo subsidiado destinados a la realización de obras de infraestructura. Sin embargo, el gobierno transformó su formato jurídico e institucional en correspondencia con los conceptos centrales de la gestión kirchnerista en torno a la recuperación del rol del Estado y al fomento del cooperativismo, en particular, aquel ligado a los movimientos sociales.

Hacia mediados de la década, se inició un proceso de reactivación económica que redundó incipientemente en una mejora de la situación social. En ese contexto, el gobierno, tanto como los organismos de asistencia al desarrollo procuraron la desarticulación del PJJHD. Para ello, y sobre la base de la delimitación del universo de perceptores del Plan según su condición de "empleabilidad", diseñaron dos programas: el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y el Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS),

El SCyE, consistía en un subsidio monetario, de duración temporal limitada y sujeto a una contraprestación, preferentemente destinado hacia la población masculina. La particularidad de la nueva medida residía en su orientación a la realización de capacitaciones y actividades de formación profesional. El PFIS, por su parte, estaba destinado a mujeres con hijos a cargo. Las mismas eran consideradas como inempleables en función de su carga familiar y, por este motivo, eximidas de la exigencia de realizar una contraprestación laboral. La condición para recibir la transferencia fue la realización de los controles de salud y de la escolaridad de los niños y niñas, cuyo cumplimiento fue considerado una responsabilidad de la madre, devenida titular de la prestación.

4 Según la ministra de Desarrollo Social Alicia Kirchner, "los movimientos sociales y la ciudadanía en general son indispensables para desplegar liderazgo, pertenencia y apropiación para sostener un proyecto colectivo. La construcción de propuestas asociativas mediante los criterios de sinergia y concertación de actores provenientes tanto de la comunidad como de las instituciones públicas, serán las piedras basales para que el capital social asociado al económico se transforme en un elemento relevante para el desarrollo social" (Ministerio de Desarrollo Social, 2007: 183).

5 Ello, en el marco del Plan de Emergencia Habitacional.

Esta decisión puso de relieve también la voluntad del gobierno de acotar la participación de las organizaciones sociales en la gestión de los recursos asistenciales, tanto como de reducir su poder de condicionamiento político. En el caso del PFIS, la bancarización de la prestación y el reemplazo de la contraprestación laboral por las condicionalidades educativo-sanitarias tuvieron el objetivo de apartar a las organizaciones sociales de las tareas de selección de los perceptores y asignación de las transferencias monetarias (Logiudice, 2011). Sin embargo, la inclusión en el PFIS de un componente de "Participación Comunitaria" permitía cierta participación de las organizaciones en la gestión del programa. En el caso del SCyE, en cambio, el Gobierno optó por generalizar contraprestaciones laborales consistentes en actividades de formación y de terminalidad educativa que no requerían de las organizaciones sociales comunitarias para su implementación. Esta exigencia -tanto como los bajos montos que siguieron caracterizando a los programas asistenciales- dieron continuidad la política de activación para la población masculina (generando constricciones para el ingreso al programa de quienes ya estaban empleados). El gobierno confiaba que el mercado de trabajo garantizaría la inserción laboral de los empleables y, resolvería, en consecuencia, el problema de los ingresos de la población en su conjunto. A la vez, la contraprestación operó como forma de legitimar socialmente la política social.

En suma, los programas de empleo, por su parte, siguieron la dinámica de la relación buscada por el gobierno para con las organizaciones sociales de trabajadores desocupados. Por otro lado, durante ese lapso, la relación del gobierno nacional con los grupos piqueteros tendió a estabilizarse debido a la participación subordinada de las organizaciones sociales, en especial, aquellas más entroncadas con el peronismo, que comenzaron a identificarse progresivamente con el discurso y con las políticas del nuevo gobierno.

A partir de 2007 y luego de un período de crecimiento sostenido, la economía comenzó a desacelerarse, de la mano de la detención del proceso de creación de empleo (CENDA, 2008). A ello se sumaron los efectos de la crisis la crisis capitalista mundial que emergió en 2008. Esta situación reavivó la conflictividad protagonizada por los sindicatos, cuya recomposición había sido impulsada por el crecimiento del empleo que había seguido a la salida de la Convertibilidad (Felder, 2010). En este marco, se produjo la derrota del oficialismo en las elecciones legislativas de 2009. La nueva coyuntura política puso de manifiesto la existencia de deudas en materia social (Logiudice, 2011, 2017ª, 2018), ya que las mejoras registradas en el desempeño del mercado de trabajo se evidenciaron como insuficientes para contrarrestar suficientemente el proceso de precarización de la fuerza de trabajo. [6]

6 Basualdo indica que para 2010 el empleo asalariado no registrado alcanzaba al 35,1% de los asalariados (2012: 439).

El Programa de Ingreso Social con Trabajo –Argentina Trabaja y la retiterritorialización de la asistencia.

El nuevo escenario político, la primera respuesta del gobierno consistió en la creación de un programa de empleo subsidiado organizado bajo formativo cooperativo, denominado Programa de Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja (PRIST-AT). Con éste el gobierno buscaba llegar a la población que se encontraba no solo en condiciones de pobreza sino aquella cuya situación era vista como lindante a la marginación y la desafiliación social. El objetivo era, a la vez, tato la mejora de los ingresos de esta población como el fortalecimiento de su nivel de adhesión política.[7]

> "El programa se crea en el 2009 justamente en un momento de estancamiento del empleo, de amesetamiento, de no crecimiento, de riesgo a la caída, por la crisis. […] el "Argentina Trabaja" tenía un componente muy fuerte de excluidos. De excluidos, muchos problemas de adicciones, de abandonos, más allá del núcleo de desempleados que no pudieron acceder a un trabajo por falta de calificación, porque había otros componentes que no permitían que ese grupo pudiera tener un trabajo formal". Técnico Ministerio de Desarrollo Social, entrevista personal, mayo 2019.

El PRIST-AT consistía en un subsidio bancarizado destinado a los desocupados sin ingresos familiares formales ni prestaciones jubilatorias que, además, no participaran en programas sociales. Inicialmente, la cuantía de transferencia fue más significativa que aquella de los programas previos (Logiudice, 2017a, 2018, 2019). Asimismo, el programa brindaba a los receptores una obra social extensiva a su grupo familiar y los incluía en el sistema jubilatorio. Los beneficiarios, a su vez, debían integrarse a una cooperativa de trabajo y participar de la realización de alguna obra de infraestructura social de baja o mediana complejidad en barrios carenciados. También recibían una capacitación laboral, que incluía tópicos relacionados con el cooperativismo, pudiendo también realizar acciones de terminalidad educativa.

El Plan otorgaba fuerte participación a los municipios, que debían planificar las obras e inscribir a los postulantes, al tiempo que el Ministerio de Desarrollo Social estaba a cargo de las tareas de financiamiento, capacitación y supervisión del programa. El poder delegado a los municipios procuró fortalecer el alineamiento político de las autoridades locales con el gobierno nacional, después de un proceso eleccionario que había sembrado dudas acerca de la lealtad política de los intendentes (Logiudice, 2011).

El protagonismo asignado a los municipios generó el rechazo de las agrupaciones sociales tanto aquellas opositoras como de las afines. Unas y otras confluyeron en protestas, reclamando la inclusión de sus integrantes como "beneficiarios" del programa. De hecho, algunas organizaciones sociales habían alentado la creación de herramientas de intervención de índole cooperativa como forma de subsidiar el trabajo de sus integrantes (Natalucci, 2012), es decir, iniciando la problematización de lo que más tarde sería la demanda del salario social. En respuesta, el gobierno nacional decidió reformular el plan con el lanzamiento de la denominada "etapa provincial", que habilitaba a las organizaciones sociales en unidades ejecutoras del programa (Logiudice, 2011).

7 Los estudios acerca de la población perceptora indican que la misma reunía las características prototípicas de los hogares pobres, tales como el el bajo nivel educacional, ya que el el 57,2%, el secundario (Ministerio de Desarrollo Social, 2010: 198). También se evidenciaba, la fuerte incidencia de la problemática laboral ya que seis de cada diez cooperativistas no poseían experiencia en el desempeño de oficios o profesiones (Ministerio de Desarrollo Social, 2010: 199).

Como otras acciones previas, finalmente el PRIST-AT adquirió una forma de intervención sobre la población pobre con un doble carácter: por un lado, aquella destinada a atender a la población social y políticamente organizada que contaba con mecanismos de diálogo con el Estado nacional y, por el otro, dirigida a individuos aislados, sin lazos sociales de compromiso mutuo, que se gerenciaba a nivel municipal (Logiudice, 2011, 2017[a]).

El programa se llevó a cabo en el Conurbano bonaerense y en algunas regiones del interior del país, discrecionalmente seleccionadas (Logiudice, 2017b). Esto obedecía a la voluntad del gobierno de hacer uso del programa como modo de fortalecer su estructura política territorial, descuidada por los programas asistenciales implementados desde mediados de la década. Para garantizar el éxito de esta estrategia el Ministerio estableció responsables políticos en cada territorio. Ellos debían fungir como interlocutores de las autoridades municipales y de las organizaciones sociales participantes, cuya relación mutua se caracterizaba por la existencia de permanentes tensiones (Arcidiácono y Bermúdez, 2015; Natalucci, 2012, Logiudice, 2011, 2017a)[8].

Esta prioridad política se tradujo en términos presupuestarios. La creación del Programa modificó la estructura de recursos del área, que pasó a representar el 21,7% del presupuesto ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social en 2009. En materia prestacional, el PRIST-AT alcanzó un número aproximado de 200.000 perceptores, que fueron incorporados a más de 6.200 cooperativas (Arcidiácono et al., 2014).

Además de afianzar la estructura político-territorial, el gobierno el gobierno valoraba los *beneficios* que el plan reportaba a los propios trabajadores, principalmente, la regularidad en la percepción de la remuneración, como modo de contrarrestar la desafiliación social de los sectores populares. Por otro, los funcionarios destacaban que la medida permitía establecer hábitos de disciplina laboral, tales como la asistencia, que eran vistos como elementos que permitían la inclusión social de la población "desafiliada". El gobierno consideraba al Plan como "una preparación para salir al mercado después"[9], aspirando a que a que la cooperativa pudiera independizarse gracias a una futura contratación por parte de empresas privadas. De este modo, el tinte "empredorista" se inscribía en una estrategia que reforzaba el carácter asociativo y, por ende, colectivo de la política social[10].

A su vez, una vez puesto en marcha, el programa en cooperativas generó nuevos disensos con los movimientos sociales, relativos al amento del monto de los planes o a la incorporación de conceptos como el aguinaldo. Ello dio lugar a una segunda ola de conflicto entre las organizaciones y el gobierno, a un año de la creación del programa (Natalucci, 2012). Sin embargo, ninguno de estos cuestionamientos implicó una impugnación masiva de los planes de empleo subsidiado ni de la lógica de intervención de la política asistencial.

8 Un funcionario de la época indicaba que "De alguna manera, somos los garantes de que ni unos [los grupos piqueteros] ni otros [municipios] confronten. […] Lo que buscamos no es minimizar [la disputa] ni superarla, pero sí creemos que hay acuerdos políticos superiores […]. Por supuesto que siempre después viene la disputa de qué te doy, qué no te doy, qué cuánto va". Funcionario político Ministerio de Desarrollo Social, entrevista personal, 2009.

9 Integrante de la Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina, entrevista personal, noviembre de 2011

10 La idea de este programa es darles todas las herramientas y en el futuro que ellos puedan servir al Municipio, […] que los contrate una empresa, que los contrate una PYME, la fábrica, una persona, un edificio, una constructora, que ellos se puedan independizar. (Técnica Ministerio de Desarrollo Social, entrevista personal, 2010).

La AUH y la institucionalización de la asistencia al precariado.

Implementada meses después del PRIST-AT, la AUH propuso brindar una transferencia monetaria para los hijos menores de 18 años y los discapacitados sin restricción de edad, a los progenitores desocupados o en condiciones de informalidad laboral, condicionadas al cumplimiento de acciones educativo sanitarias, a cargo de la madre. La nueva prestación fue concebida como una extensión de las asignaciones familiares ya existentes para los trabajadores formales, por lo que su implementación recayó en las instituciones de la seguridad social. Esta característica contribuyó a alejar a la AUH de las sospechas de un posible uso clientelar, contrastando con la imagen brindada por el PRIST-AT.

La prestación dispuso un límite máximo de cinco niños perceptores por hogar. También planteó restricciones de acceso para los trabajadores no registrados cuyos salarios superaran el SMVM, así como para los trabajadores autónomos y monotributistas de las categorías más altas.[11] De esta forma, el programa se dirigió a la población en condiciones de pobreza. Como resultado, mediciones recientes indican que el 84% de los beneficiarios pertenecía a los 2 quintiles de menores ingresos (ANSES, Ministerio de Desarrollo Social, UNICEF, 2017: 28)[12].

En sus inicios, la creación de la AUH generó tensiones con las organizaciones sociales, debido a la merma de recursos susceptibles de ser intermediados. No obstante, la gran aceptación social que tuvo la medida, en especial entre los sectores populares, sumada a la persistencia de los planes de empleo de formato cooperativo, permitieron al gobierno sostener una relación relativamente armónica con las organizaciones sociales.

> "La universalización de la Asignación por hijo les quita a muchos, parte de su manejo territorial. Y, por otro lado, [el PRIST-AT] un recurso que, obviamente, los intendentes no se lo abren fácilmente a los grupos. Esto es parte de la disputa. Entonces nosotros mediamos entre estas relaciones entre los grupos piqueteros y los Municipios, fundamentalmente en el Conurbano (Funcionario político Ministerio de Desarrollo Social, entrevista personal, 2009)"

La Asignación entrañó modificaciones de peso en la política social, ya que instituyó como beneficiaria a la totalidad de la población capaz de cumplir con los requisitos, aboliendo cupos de acceso y las fechas límite de inscripción. Por este motivo, el programa se masificó prontamente, alcanzando aproximadamente a tres millones y medio de niños, niñas y adolescentes, es decir, superando ampliamente el alcance de los programas previos (Logiudice, 2017ª, 2018, 2019). A su vez, la nueva medida permitió cubrir a buena parte de la población pobre, amparando al 70% de los niños en esa condición y entre el 80 y el 90% de los

11 Una condición adicional fue que los perceptores debían poseer un mínimo de tres años de residencia en el país. La exclusión de diferentes grupos poblacionales (algunos de los cuales fueron luego incrporados), de las personas indocumentadas, las mujeres embarazadas y de los privados de libertad (fue objeto de críticas por parte de los especialistas (Arcidiácono, 2012; Basualdo et al., 2010; Bertranou 2010, Bertranou y Maurizio, 2012; Danani y Hintze, 2010;; Pautassi et al., 2013).

12 El vínculo entre la nueva medida de gobierno y la población en condiciones de precariedad e informalidad laboral salta rápidamente a la vista. El análisis de los hogares perceptores permite observar que los mismos concentran las situaciones ocupacionales más difíciles, ya que aproximadamente dos tercios se se desempeña como asalariado en puestos no registrados por la seguridad social (Cetrángolo et al, 2017: 81) y el 70 por ciento, tiene un nivel de instrucción menor a secundaria completa (Maurizio y Monsalvo, 2017: 130).

indigentes, al tiempo que la suma de los regímenes contributivo y no contributivo conllevaba la cobertura del total de los niños y niñas (Bertranou 2010: 45).

La supresión de los cupos y límites de acceso permitió revertir el carácter discrecional de los procesos de selección de la población beneficiaria (Logiudice, 2016, 2017ª, 2019). Como bien indican Arcidiácono et al., el Programa produjo una universalización al interior de un "universo focalizado" (2011: 11). Ello implicó una transformación cualitativa sin precedentes, que se complementó con la eliminación de las fechas prefijadas de finalización de los programas, otorgando perdurabilidad a la política asistencial. Todas estas transformaciones moldearon la intervención como un derecho que, como tal, se convirtió en puntal de un proceso más amplio de "aseguración de la asistencia social" (Logiudice 2017a, 2018, 2019).

Ahora bien, en términos de ingresos para las familias, aunque la AUH representó una actualización respecto de los programas previos conservó una carácter paliativo que fue reconocido, tanto por las autoridades como por la documentación institucional del Programa (Logiudice 2017a, 2018 y 2019)[13]. Este carácter se reflejó en los montos transferidos, los que representaron porcentajes similares a los de programas previos (Logiudice 2017, 2018, 2019). Los montos también fueron bajos como resultado de las incompatibilidades establecidas con la participación en otros programas de transferencias monetarias (excepto el PRIST-AT) y en la imposibilidad de percibir otros beneficios (como los subsidios por nacimiento y adopción) (Logiudice 2017a, 2018, 2019).

La limitada pretensión respecto de los resultados esperados de la AUH se correspondía con el modo en que el kirchnerismo había interpretado la política social a partir de 2003, según la cual la creación de empleo (antes que su calidad) era considerada como mecanismo por excelencia de provisión de la inclusión social. En este caso, la consecuencia de esta concepción fue la falta de impacto sustantivo en términos de reducción de la pobreza, más allá de su masividad[14]. A su vez, estas limitaciones relativizaron el impacto de la asistencia sobre el mercado de trabajo, dando continuidad a la política de activación de la fuerza de trabajo, en especial, de los varones, considerados como "proveedores" esenciales del hogar (Logiudice, 2017ª; 2018). Sin embargo, aun sin tener efectos significativos en términos de reducción de la pobreza, la AUH permitió estabilizar los ingresos en forma más duradera y sistemática (Logiudice, 2017ª; 2018; 2019), transformándose en un instrumento de "seguridad económica" (Bertranou y Maurizio, 2012: 1).

La evolución de los programas bajo el último período kirchnerista.

En los años subsiguientes, el gobierno kirchnerista produjo transformaciones a en las líneas de intervención mencionadas. En el caso particular de la AUH, se destaca la creación de la Asignación Universal por

13 El Decreto Nº 1602/09 indicaba que "forzoso es decirlo, esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará, confiamos, un paliativo importante. Queremos evitar entonces el riesgo de depositar la ilusión de que con una sola medida se puede terminar con la pobreza'.

14 Algunos estudios iniciales estimaban que la pobreza se había reducido un 13%, (Arceo et al., 2010: 13). En cambio, la caída de la indigencia habría alcanzado el 41 por ciento, siendo todavía mayor en entre los niños (%1 por ciento).

Embarazo (AUE) ocurrida en 2011[15]. Asimismo, en 2015, con el objeto de preservar el poder adquisitivo de la AUH se aprobó la Ley 27.160, que estableció la movilidad de las prestaciones.

En el ámbito de la ANSES, otra iniciativa destacable y parcialmente ligada a la AUH fue la creación del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar) en 2014. La transferencia era otorgada a los jóvenes de entre 18 y 24 años, provenientes de familias vulnerables, cuyos integrantes se encontrasen desocupados o se desempeñasen en el ámbito de la economía informal. Era entregada a cambio de la realización de actividades educativas y/o de formación (escolaridad, estudios universitarios o capacitación laboral), y de la realización de controles de salud. [16]

El Decreto estableció un régimen de incompatibilidades en virtud del cual ni el perceptor ni su grupo familiar podían tener ingresos formales o informales superiores al SMVM. Tampoco era compatible con una pensión contributiva o no contributiva superior al mismo ni con la percepción de planes sociales, por lo cual el Programa evidenció la preocupación que ya demostraba la AUH por la limitación de los montos transferidos. Por este motivo, su participación presupuestaria fue también bastante magra: en 2014 representó el 0,66 por ciento del presupuesto ejecutado de ANSES y el año siguiente, el 1,27 (Logiudice, 2017b).

El l PRIST-AT también experimentó modificaciones importantes, en especial, a partir de 2012, cuando se incorporaron remuneraciones adicionales por presentismo y productividad, que supusieron la asunción de lógicas propias del trabajo asalariado, alejadas de los principios de la economía Social (Arcidiácono y Bermúdez, 2015). Otros cambios importantes apuntaron a que las cooperativas comenzaran a tener un perfil más productivo[17].Los gobiernos municipales comenzaron a realizar las compras destinadas a las cooperativas, lo que implicó la desaparición de las organizaciones sociales en tanto que Unidades Ejecutoras del Programa y su subsunción administrativa pero también política en la estructura municipal.

> "Al principio la intención era esa. Después obviamente la tensión política hizo que se empezara a abrir para algunos movimientos, caso CTA, caso estos movimientos muy duros, digamos MTR, Polo Obrero. Para desactivar el grado de conflictividad se les empezó a dar pequeñas unidades para que pudieran seguir administrando el programa. Pero, por ejemplo, lo que era el Evita quedó incorporado en los entes ejecutores de los municipios." Técnico-Asesor Ministerio de Desarrollo Social, entrevista personal, 2019

Otro cambio importante fue la creación en 2013 del componente "Ellas Hacen". Inicialmente estaba destinado a las mujeres Jefas de Hogar monoparentales desocupadas, que perciban la AUH, preferentemente con tres más hijos a cargo, menores de 18 años o discapacitados, o que sufriesen violencia de género, o bien que viviesen en barrios emergentes de extrema vulnerabilidad[18]. Promovía la realización de actividades de capacitación y de terminalidad educativa para lo cual las mujeres debían incorporarse a las cooperativas de

15 Ese año 68.580 mujeres obtuvieron la misma mientras que al final del período el número había ascendido a 157.731 (Observatorio Nacional de la Seguridad Social, 2012: 32).
16 Dto. 84/2014. Al igual que en el caso de la AUH, el 80 por ciento se abonaba mensualmente y el 20 por ciento restante se liquidaba una vez certificada la escolaridad.
17 Ellos fueron la reducción del número de integrantes de las cuadrillas, así como la reformulación del sistema de módulos de obra.
18 Resolución N°2176/13.

trabajo.

La creación del Programa Ellas Hacen fue el resultado de una nueva ola de preocupación del gobierno en torno de la población en condiciones de pobreza, a la que, se suponía, la asistencia y el propio Programa no estaban llegando. En este sentido, como indican Arcidiácono y Bermúdez (2018), el Programa se proponía crear soluciones complementarias a las transferencias monetarias condicionadas.

Como resultado de los cambios introducidos y tal como se observa a continuación, el PRIST-AT creció notablemente. Asimismo, la cantidad de personas incluidas en actividades de terminalidad educativa pasó de 35.559 a 245.536, entre 2009 y 2015 (Logiudice, 2017b). Esta forma de contraprestación se volvió entonces una característica central de los programas asistenciales.

Cabe señalar que, como advierten algunas autoras precitadas, el componente Ellas Hacen adquirió una forma de funcionamiento diferente al resto del Programa, ya que las mujeres no fueron incluidas en cooperativas propiamente dichas sino en las denominadas "pre-cooperativas", orientadas al "fortalecimiento del capital humano" por la vía de la formación y la capacitación (Arcidiácono y Bermúdez, 2018). En el marco de documento sostenemos que esta actividad, aunque se acerque a las políticas de transferencias de ingreso, cumple una función similar a la contraprestación, ya que supone el cumplimiento diario de una serie de actividades que, al igual que en resto de los programas de empleo o autoempleo, impide la concurrencia de los y las perceptores al mercado de trabajo, motivo por el cual conlleva la persistencia de la política de activación.

En términos presupuestarios entre 2011 y 2015, los recursos erogados por el Programa aumentaron un 163%. No obstante, a partir de esa fecha, el PRIST-AT redujo de modo importante su participación en el gasto del Ministerio de Desarrollo Social. En los años subsiguientes el gasto devengado continuó su ritmo descendente y a partir de 2013, el mismo se estabilizó en torno del 10% del gasto del área.

El advenimiento del gobierno de Cambiemos: la extensión modulada de las transferencias monetarias y el fin del cooperativismo forzado.

La llegada al gobierno de Mauricio Macri, enrolado en la centro derecha se tradujo en medidas que rápidamente tendieron a beneficiar a los sectores económicos más concentrados, en detrimento de la situación de las capas populares. Entre ellas, se contaron la realización de una devaluación monetaria y la eliminación de los subsidios a las tarifas de los servicios públicos que hasta ese momento efectuaba el estado nacional, lo que se tradujo en un proceso inflacionario que deterioró prontamente el salario real de los trabajadores. Luego, la apertura de las importaciones y la caída del consumo que alentó el nuevo plan económico produjeron una incipiente destrucción de puestos de trabajo[19] (Logiudice, 2017b).

La nueva gestión presidencial introdujo dos modificaciones importantes en materia de política social. En

19 Según el Instituto de Estadística y Censos, la tasa de desocupación pasó del 5,9 por ciento en el Segundo trimestre de 2015 al 9,2 por ciento en el primer trimestre de 2017. Aunque descendió en los dos últimos trimestres de 2017, a lo largo de 2018, el desempleo se mantuvo alrededor del 9%.

primer término, en abril de 2016 el nuevo gobierno decidió dar lugar a una demanda de analistas de políticas sociales y dirigentes políticos, ampliando la cobertura de las asignaciones familiares para incorporar a los niños y niñas hijos de los trabajadores por cuenta propia de escasos recursos que no eran perceptores del Monotributo Social. El incremento de la cobertura se produjo mediante la ampliación del sistema de asignaciones familiares tradicionales[20].

Asimismo, la nueva normativa ordenó revisar el régimen de incompatibilidades establecido para la AUH, de forma tal de permitir la participación de los titulares en los diferentes programas de empleo[21]. De esta forma, el nuevo gobierno no solo no desmontó la nueva prestación, sino que la sostuvo, ampliando parcialmente sus alcances y haciendo lugar a los reclamos de los analistas especializados.

Posteriormente, el gobierno comenzó a llevar a cabo en conjunto con organizaciones como UNICEF, operativos de extensión de la cobertura de la AUH, tendientes a reparar los "errores de exclusión", es decir, incluir a los niños y niñas, habitantes de provincias como Chaco, Tucumán y Salta que, reuniendo los requisitos, no habían sido incorporados al Plan[22]. Según información de UNICEF, desde 2017, mediante este trabajo conjunto de esa organización y ANSES se habrían incorporado al Programa aproximadamente 12.000 niños[23]. Según información institucional del ANSES, en agosto de 2018 la cantidad de perceptores de la AUH había pasado de 3.537.663 a 4.728.261. Ello supuso un incremento de 34 por ciento entre 2015 y 2018[24], por lo que la masividad continuó siendo uno de los rasgos distintivos del programa.

Finalmente, otro proceso reciente que merece atención es el desmantelamiento del Plan Progresar. Ya en 2016 el presupuesto asignado al Programa había caído tanto en términos absolutos como relativos, pasando del 1,30 al 0,05 por ciento.

El devenir de los programas de empleo fue, por el contrario, más errático. En el caso del PRIST-AT, el Plan experimentó tres oleadas de reformas. En primer término, el gobierno se propuso cerrarlo puesto que se lo consideraba como una intervención asistencial fuertemente ligada a la gestión anterior. No obstante, esta pretensión se develó imposible en un contexto de presión encabezada por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), que reunía tanto a organizaciones sociales nacidas del movimiento piquetero cuanto a sectores ligados a la Iglesia Católica.[25] La misma demandaba la aprobación de una Ley de Emergencia Social. El proyecto de ley original proponía la declaración de la emergencia alimentaria y social, en respuesta al ascenso del desempleo y la pobreza. Para atender estas problemáticas se demandaba la creación de un millón de puestos de trabajo en el marco del PRIST-AT. También reclamaba

20 Según información de la ANSES, las asignaciones por Hijo (incluyendo trabajadores activos, pasivos y beneficiarios del seguro de desempleo) aumentaron en 178.137 y las asignaciones por hijo discapacitado en 15.122.

21 Art. 11° del Dto. 593/2016..

22 Al respecto, ver la intervención de la Directora de UNICEF Argentina en las jornadas realizadas por ANSES el 18 al 19 de Octubre de 2018. Äsignación Universal por Hijo: presente y futuro del derecho de la ninez".

23 https://www.unicef.org/argentina/que-hace-unicef/inclusion-social-y-monitoreo/extendiendo-la-asignación-universal-por-hijo.

24 Intervención de Emilio Basavilvaso, en las jornadas realizadas por ANSES el 18 al 19 de octubre de 2018. Asignación Universal por Hijo: presente y futuro del derecho de la niñez".

25 La organización fue fundada en 2011. Según definición de uno de sus principales dirigentes, Juan Grabois, "la CTEP agrupa cartoneros, campesinos, artesanos, vendedores ambulantes, feriantes, costureros, limpiavidrios, cuidacoches, constructores, gasistas, cerrajeros, trabajadores de empresas recuperadas, del transporte informal, de cooperativas populares, de programas sociales, de infraestructura barrial, de organizaciones de acción comunitaria (cuidadores, cocineros, educadores) o de pequeños talleres y unidades productivas (mecánica, carpintería, alimentos). No es una coordinadora de organizaciones: los agrupamientos funcionan como tendencias internas dentro del Gremio, a veces consensuando, a veces disputando por los espacios internos y la orientación sindical." http://www.resumenlatinoamericano.org/2015/02/08/argentina-que-es-la-ctep/

la implementación de un salario social complementario, además un incremento mensual del 15 por ciento de las asignaciones (Logiudice, 2017b).

Como consecuencia, el gobierno reorientó sus objetivos y promovió una desarticulación del componente asociativo del PRIST-AT, argumentando que "la participación de Cooperativas en el Programa no ha logrado la consolidación de las mismas y su inserción en el mercado, con la correspondiente inclusión de las personas físicas que la integran"[26]. En consecuencia, el Plan pasó así a estar orientado a subsidios para la realización de actividades de capacitación, desarrolladas mediante cursos teóricos y tareas comunitarias realizadas en entes ejecutores.

Además del subsidio personal para capacitación, la nueva reglamentación del Programa fijó una serie de incentivos complementarios: por presentismo (para la concurrencia a actividades de capacitación), por participación en proyectos de mejoramiento y construcción, por capacitación y formaciones especiales e incentivo por coordinación de tareas de fortalecimiento. Si bien algunos de los incentivos (como presentismo) ya existían, la multiplicación de los mismos tendió a expresar una reorientación más "eficientista" de la gestión del programa (Logiudice 2017b).[27]

La reforma del Programa también incluyó cambios en el componente "Ellas hacen", al que se buscó dar un "nuevo abordaje". En este orden se definieron dos líneas de acción. La primera era la formación integral, que incluía un curso de "Herramientas para el Mundo del Trabajo", así como capacitaciones en oficios, diplomaturas y estudios superiores. El segundo eje de intervención eran las prácticas socio-comunitarias. De esta forma, a partir de la nueva versión del Componente, las mujeres se alejaron todavía más del desarrollo de actividades productivas (Logiudice, 2017b).

Luego de estos cambios iniciales, el gobierno intentó en 2017, reorientar los programas en un sentido "productivo". Sobre la base del antiguo Programa de Inserción Laboral, el gobierno establecía la posibilidad de que los perceptores del PRIST-AT y de los restantes programas del Ministerio de Trabajo u otras carteras (SCyE y Progresar incluidos) que se incorporasen a un empleo en el sector privado continuasen recibiendo una ayuda económica mensual por parte del estado. La transferencia efectuaba revestía carácter de subsidio al empleo y podía se contabilizada por los empleadores como parte de la remuneración laboral[28], con una duración total de 24 meses.

El fracaso de este programa, denominado informalmente "Plan Empalme" condujo al gobierno a subsumir en 2018 el Plan "Hacemos Futuro", al PRIST-AT, incluyendo al componente Ellas Hacen. De esta forma, el Programa dejó de exigir una contraprestación laboral para concentrarse en la realización de una actividad de capacitación o terminalidad educativa. A ello se agrega la necesidad de que los titulares efectuasen la actualización de datos en ANSES tres veces al año. El Programa establecía como prioritario el acceso al programa de aquellas personas que tuviesen hijos con discapacidad, fuesen víctimas de violencia de género, de trata de personas o explotación sexual y también a las mujeres con tres o más hijos.

Como consecuencia de estas transformaciones desaparecieron los entes ejecutores, así como la realización de obras.

26 Resolución N° 592, del 26 de mayo de 2016.
27 En este sentido, vale recordar que el discurso del nuevo gobierno señala que el mismo "busca poner a la persona en el centro del programa" y "agregar criterios de éxito" al mismo (Ministerio de Desarrollo Social, 2017ª).
28 Dto. 304/17.

> "¿Cuál es la gran diferencia entre la "Argentina trabaja" y él "Hacemos futuro"? El "Argentina trabaja" era asociativo y era colectivo y era una mirada de una búsqueda de soluciones y alternativas colectivas y esto es una mirada absolutamente individual, sos vos y el ministerio, lo que vos cumplis, se lo demostras al ministerio y el ministerio te sigue pagando. Es capacitación en lo que quieran. Mientras sea un ente que te pueda dar una certificación capacitáte donde quieras […] con eso tenés garantizada tu asignación". (Testimonio Técnica ministerio de Desarrollo Social, entrevista personal, 2019).

De esta forma, las modificaciones experimentadas por el Programa se tradujeron en una desarticulación de la relación establecida por los perceptores, tanto con las organizaciones sociales como con los municipios. Más aún, el programa produjo la des-inscripción de la inserción territorial del Programa. Mientras que el vínculo con los titulares es asumido por ANSES, que se convierte en "ventanilla única" de acceso a los programas sociales. En palabras de una técnica entrevistada:

> "ahora la gente quedo a la buena de Dios, porque el único vínculo que tienen los titulares con el ministerio es a través del teléfono. Están la mesa de ayuda y el 0800. El 0800 es el call center del ministerio, donde nadie le va a dar demasiada respuesta más que la cosa más básica. Y en la mesa de ayuda la función es limitada, ya que se toman denuncias para que después el área de control y transparencia las trabaje". Técnica Ministerio Desarrollo Social, entrevista personal, 2019.

El testimonio precedente permite visualizar los efectos del desmantelamiento del programa en términos de estructura territorial, lo que se acompaña de un relevamiento de los controles en materia de contraprestación, de cuya realización el Ministerio se desentiende[29].

La creación de este Programa generó tensiones con algunos municipios, cuya modalidad de resolución dependía del signo político del gobierno local. También surgieron controversias con los movimientos sociales, aunque ellas no alcanzaron a poner en cuestión su implementación. Ello se debió a creación que había tenido lugar años antes del denominado Salario Social Complementario.

> "Hubo municipios que llamaban diciendo "¿Vos me estás diciendo que me vas a dejar sin empleados?" Si, secretario de producción de un municipio de la provincia. Lo que pasa es que hay muchísimos distritos que están gobernados por CAMBIEMOS, con lo cual. […] ¿Que hizo el intendente de CAMBIEMOS? Los echó. […] De todas maneras muchos municipios lo que han hecho es un acuerdo con algunas cooperativas que funcionan y los absorbieron pagándoles unos mangos". Técnica Ministerio Desarrollo Social, entrevista personal, 2019.

Las marchas y contramarchas mencionadas coincidieron con la implementación del Salario Social Complementario emergente del proyecto de ley de Emergencia Social promovido por la CTEP. Aunque generó resistencia en amplios ámbitos del gobierno y en aquellos sectores ligados al empresariado (Ámbito, 2016), el mismo se aprobó a fines del año 2016 y se reglamentó en febrero de 2017, [30] en el contexto de difusión de datos actualizados de pobreza. La ley creaba el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social, integrado por representantes de los Ministerios de Trabajo, Desarrollo Social y Hacienda y

29 La misma entrevistada agrega que "Las cosas que pasan en los barrios son complejas. Por ejemplo, ahora los titulares de "Hacemos futuro" tienen que presentar un certificado que lo bajar de la página "Formate en red" que se llama "FOTE" que tiene que firmas la escuela o la sede donde estás haciendo el FINES, y un certificado donde te firman las capacitaciones. En el territorio se comercializan". Técnica Ministerio Desarrollo Social, entrevista personal, 2019.

30 Ley 27.345 y Dto. 159/17.

representantes de las organizaciones sociales, y a cargo de distribución de los fondos públicos destinados a los trabajadores de la economía social. También se institucionalizaba el Registro de Trabajadores de la Economía Popular en el que se deben inscribir quienes gozan de planes asistenciales, con el objeto de reemplazar progresivamente éstos por Salario Social Complementario[31].

Más allá de las idas y vueltas del gobierno, desde la asunción de la nueva gestión se observan incrementos en los planes de empleo y autoempleo ejecutados y proyectados para el año en curso, así como en los recursos asignados a los mismos[32].

A modo de conclusión

La derrota electoral de 2009 (y la movilización de las agrupaciones que inicialmente habían sido excluidas de la gestión del programa) impulsó al gobierno kirchnerista a revitalizar su interlocución con las organizaciones sociales con el fin de controlar la conflictividad social latente (Logiudice, 2011). De esta forma, el programa persiguió un fortalecimiento de la estructura territorial del gobierno por la vía de la asistencia social. Cabe destacar, en este sentido, que aporte del PRIST-AT a la construcción de territorialidad fue doble, pues no solo permitió el acercamiento a las organizaciones sociales sino al mismo tiempo a las autoridades municipales. Además, decidió la implementación de las transferencias monetarias condicionadas por la vía de la extensión de las asignaciones de los trabajadores desocupados o informales, masificando la asistencia social y convirtiéndola en un instrumento de carácter permanente.

En cuanto a la relación establecida con las organizaciones sociales, el PRIST-AT volvió a consolidar la lógica de negociación de cuotas de planes con las organizaciones sociales, generalizada durante la crisis; que también renovó la vigencia de las intervenciones ligadas al empleo. Se trató de un proceso de inclusión subordinada de las organizaciones sociales, incorporación que no resultó decisiva para la fijación de las líneas de intervención en materia de política social asistencial. Cabe señalar que, durante el kirchnerismo, la participación de los movimientos sociales en los programas asistenciales atravesó varias etapas: inclusión inicial, restricción relativa y desplazamiento entre programas asistenciales en el contexto de la recuperación económica y nueva incorporación a partir de 2009. Después de 2012 el gobierno kirchnerista intentó volver a acotar el campo de acción de los movimientos sociales con el fin de restringir su autonomía y articular su dinámica a la de los restantes actores del territorio, en especial, los municipios. Ahora bien, más allá de los cambios históricos, la participación subordinada de las organizaciones formó parte de una estrategia de incorporación de las demandas de los sectores populares y, por consiguiente, de la integración de los mismos al proyecto político del gobierno kirchnerista.

31 Las empresas quedaban habilitadas a acceder a beneficios propios del Programa de Inserción Laboral en virtud de la contratación de los trabajadores incluidos en el Programa.

32 Para la elaboración de estas estadísticas se ha tomado como base los gastos y metas devengadas que constan en las respectivas Cuentas de Inversión, excepto para los años 2018 y 2019. Para estos ejercicios se tomaron los datos del presupuesto por no estar aún disponibles las Cuentas correspondientes, al momento de elaboración del presente. Los porcentajes del presupuesto asignado a los programas respecto del total del Minsiterio de Desarrollo Social para el año 2019 no fueron calculados ya que, en virtud de la modificación de la estructura orgánica ocurrida en 2018, dicha cartera fue fusionada con la de salud. En el caso de los perceptores del Programa de Apoyo al Empleo 2019, el presupuesto contabiliza 76 mil titulares activas en la actividad Asistencia Financiera para la Inserción Laboral de Mujeres y Personas Trans". El descriptivo presupuestario no permite deducir si esta población está o no ya contabilizada en el universo de 171 mil perceptores. En el caso de los perceptores 2016, los mismos no se contabilizan el año porque se observan dificultades en la determinación de la unidad de medida, que imiden la comparabilidad internaual.

En suma, las transformaciones ocurridas en la segunda presidencia de Cristina Kirchner apuntaron a ampliar el alcance de la asistencia hacia grupos poblacionales específicos, en general, ubicados fuera del mercado de trabajo, a los que la protección social no estaba llegando. De este modo, durante el período se observa la persistente vigencia de los programas de empleo, aunque en este caso parcialmente enfocados en la realización de actividades diarias de índole educativa o de formación, que a la inserción laboral. Como consecuencia, en este caso, se reprodujeron orientaciones ya asumidas por la asistencia a lo largo de la década de 2000, de un modo similar a lo acontecido con el SCyE, aunque en este caso el alcance de la herramienta fue más masivo.

Otro dato relevante del período se vincula a la necesidad de dar respuesta a la creciente feminización de los planes de empleo, situación que resulta tanto de la voluntad de las mujeres de integrarse al mercado de trabajo como a la necesidad de las mismas de ampliar su fuente de ingresos y su imposibilidad de hacerlo obteniendo una mejor inserción en el mercado de trabajo. Ello da cuenta de la insuficiencia de los montos de los programas que habían sido creados previamente, aun de la AUH, aun cuando la misma había implicado una "aseguración de la asistencia" recibida por los sectores populares. En cualquier caso, las nuevas prestaciones creadas siempre fueron limitadas desde el punto vista del monto percibido y estuvieron sujetas a incompatibilidades que garantizaron la escasa cuantía de la transferencia, lo que dio lugar a la continuidad de la política de activación sobre los sujetos en condiciones de insertarse en el mercado de trabajo (Logiudice, 2017b).

Finalmente, en cuanto a las organizaciones sociales se observa un desplazamiento parcial de su centralidad. Así, aunque las mismas continuaron teniendo presencia relevante al interior de las estructuras de la asistencia, la novedad consistió en su integración a las estructuras municipales. Ello se da aun cuando en paralelo, una parte importante de las organizaciones sociales confluyen, a partir de 2011, en la formación de la Central de Trabajadores de la Economía Popular, tal como ocurre con el Movimiento Evita. Ello habla no solo de una nueva modalidad de gestión de la asistencia, sino también de un cambio en las formas de estructuración de la política territorial del gobierno que consigue saldar, cuanto menos en parte, las disputas entre las organizaciones sociales más afines y las autoridades de los municipios.

Respecto al gobierno de Cambiemos, vale destacar que, lejos de desmantelar la AUH, continuó su implementación, buscando sumar perceptores. Más aún, el gobierno decidió ampliar relativamente los alcances de las asignaciones familiares tradicionales. En este sentido se observa una voluntad política de sostener una asistencia social masificada, basada en las transferencias monetarias condicionadas, dando continuidad al "piso de protección". Esto puede afirmarse, aunque el monto transferido por la AUH haya visto disminuida su capacidad adquisitiva fruto la inflación. Se trata de una asistencia más extendida, pero, en contrapartida, menos cuantiosa y, por tanto, con menor capacidad redistributiva. Por otro lado, el gobierno dio continuidad a la participación de la ANSES en la gestión de la política social, no solo manteniendo en su órbita la gestión de la AUH y la AUE sino también convirtiendo a la misma en "ventanilla única de acceso" a los restantes programas asistenciales. De este modo, desde el punto de vista de las formas de acceso y permanencia, las asignaciones, mantuvieron los niveles de institucionalización alcanzados previamente[33].

33 La gestión de la Pensión Universal también fue asignada a la ANSES.

Como se dijo, los planes de empleo experimentaron un derrotero más errático fruto de la cambiante política del gobierno de Cambiemos respecto de los movimientos sociales. Las posiciones asumidas oscilaron entre la pretensión de eliminar su participación –para potenciar las políticas de transferencias condicionadas- hasta la admisión de la necesidad de dar lugar a su participación subordinada en la estructura de la asistencia. Esto último se dio en un contexto de reagrupamiento político de las organizaciones –fruto de la conformación de la CTEP- y de profundización del deterioro social.

Ahora bien, la pretensión de eliminar los planes de empleo primero y, más tarde, la decisión de reemplazar la contraprestación laboral por las actividades educativas y de capacitación implican la voluntad del gobierno de desentenderse de la gestión directa de la contraprestación, así como de las tensiones que la administración de estos programas genera en términos político-institucionales. La contraprestación laboral queda así formalmente reservada al Salario Social Complementario, gestionada por los movimientos sociales. Cabe notar que de esta forma se transforma la dinámica dual que antes caracterizaba los programas de empleo y autoempleo, instituyendo modalidades de implementación diferentes de un mismo plan según la pertenencia o no de los perceptores a las organizaciones sociales. La dinámica dual es reemplazada por instrumentos de intervención diferenciados desde el punto vista político institucional, que conllevan interlocuciones institucionales diversas, así como requisitos y modales de implementación también diferenciadas.

Ante todo, estas medidas no apuntaban tanto a la desarticulación del cooperativismo cuanto a poner en cuestión el protagonismo alcanzado por las organizaciones sociales. Aunque el rol de estas últimas se había redefinido, el gobierno kirchnerista había logrado, con menor o mayor dificultad, integrar a las organizaciones sociales a su estructura política territorial, haciéndolas convivir con los gobiernos locales. En el caso del macrismo, en cambio, las organizaciones sociales ligadas al programa no solo le son ajenas a su espacio político sino también refractarias. La estructura política derivada de la asistencia social, alejada del gobierno de turno, exigía, a los ojos de las nuevas autoridades, ser desarticulada. Aunque se limitaban al plano formal, las dinámicas cooperativas podían potencialmente favorecer ciertos procesos de organización colectiva que tampoco interesaban a la nueva gestión (Logiudice 2017b). En otras palabras, bajo el gobierno de Cambiemos, la gestión de los planes de empleo y autoempleo no se produjo en el marco de un proceso de incorporación de demandas de sectores populares, como así tampoco búsqueda alguna de utilización de la asistencia social como mecanismo de construcción de identidad política, tal como ocurrió en el período kirchnerista. Por el contrario, se observa una profundización de la lógica de negociación de planes con el único objeto de mantener a raya la conflictividad social, de modo que la relación que el gobierno establece con las organizaciones es de carácter externa e instrumental. De esta forma, el gobierno resigna la construcción de territorialidad por vía de la asistencia, pero conserva capacidad de control sobre las organizaciones sociales[34].

En cualquier caso, ambas formas de relacionarse con las organizaciones en el marco de la implementación de la política asistencial también reactualiza la apelación a los planes de empleo o autoempleo como parte de la intervención estatal. Ahora bien, la persistencia de este tipo de programas de empleo marca, a la vez, los "déficits" de las restantes políticas, en especial, las transferencias monetarias que, gracias a la creación del AUH, se expandieron notablemente en forma concomitante al PRIST-AT. Por un lado, las

34 En palabras de un técnico del Ministerio de Desarrollo entrevistado, la lógica del gobierno respecto de este punto puede sintetizarse con la frase de "si no tenemos territorialidad propia, comprémosla".

transferencias suponen una relación abstracta e impersonal del estado que no favorece la construcción de adhesión política, la que exige ser apuntalada por otra vía. Al mismo tiempo, otro mecanismo de legitimación se vuelve necesario cuando los ingresos provistos por los programas, como la AUH, aunque estabilizan las condiciones socioeconómicas y "aseguran" a los sectores populares, no resultan suficientes para conseguir salir de condición de pobreza. Esta situación, en un país con largo arraigo de las prácticas de organización social y política, genera condiciones favorables para el desarrollo de los movimientos sociales que, intermediando recursos, resuelven cotidianamente las necesidades de subsistencia en los territorios. En este sentido, la estrategia de activación neoliberal –que muta y persiste a lo largo del período- limita los ingresos y, paradójicamente, favorece la multiplicación de otros planes asistenciales destinados a atender (también acotadamente) las necesidades que permanecen insatisfechas.

De esta forma, los programas de empleo subsidiado o autoempleo permiten fortalecer la llegada del estado a las poblaciones consideradas en condiciones de mayor marginalidad y exclusión social, incorporándolas a la estructura de la asistencia. Asimismo, la continuidad de la contraprestación –ya sea laboral como de terminalidad educativa- que imponen los programas empleo posibilitan al gobierno de turno esquivar las críticas de los sectores medios y altos (eternamente preocupados por "quienes viven de los planes"), por lo que generan condiciones de mayor aceptabilidad de las restantes intervenciones asistenciales implementadas por el estado. Por estas razones, la continuidad de los programas de empleo subsidiado, aunque con formato cooperativo y mayor nivel de protecciones, no debe entenderse como un elemento residual y contradictorio, sino como un mecanismo complementario al nuevo modelo (Logiudice, 2017a).

En este punto, aparecen, cuanto menos, dos interrogantes para futuras indagaciones. En primer lugar, cabe preguntarse cuán efectiva puede ser una estrategia de activación en la cual la actividad de contraprestación asume la forma de terminalidad educativa. En otros términos, cabe preguntarse qué capacidad de regular los alcances de la asistencia y generar compulsiones en torno de la disponibilidad de fuerza de trabajo en el mercado, tiene esta nueva forma de "contraprestación". En segundo lugar, también es dable interrogarse en qué medida es políticamente viable para la gestión de la política socio-asistencia prescindir de la construcción de una estructura territorial propia. En este sentido, resulta conveniente indagar sobre la posible existencia de una construcción territorial de la asistencia, afín al gobierno, organizada sobre la base de otro tipo de dispositivos y programas sociales que no son aquellos ligados a los planes de empleo y autoempleo. Seguramente, el proceso eleccionario en curso y sus resultados permitirán echar luz sobre la centralidad de las estructuras territoriales y su relación con la asistencia social en la Argentina contemporánea.

Bibliografía

Álvarez Leguizamón, Sonia (2006). La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de 'opciones preferenciales por los pobres'. En Luciano Andrenacci (comp.). Problemas de política social en la Argentina contemporánea (p.81-124). Los Polvorines, Editorial Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento.

ANSES-Ministerio de Desarrollo Social-UNICEF- Conicet/UBA-CEDLAS-Consejo Nacional de Políticas Sociales (2017). Análisis macrofiscal. Caracterización general, antecedentes y costo fiscal de eventuales reformas de la AUH. En Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo. ANSES-Ministerio de Desarrollo Social-UNICEF- Conicet/UBA-CEDLAS-Consejo Nacional de Políticas Sociales.

Arceo, Nicolás; González, Mariana; Mendizábal, Nuria y Basualdo, Eduardo. (2010). La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación [Documento de Trabajo, n. 7]. Buenos Aires: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. Recuperado de http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20-%20DT%2007-%20La%20asignacion%20universal%20por%20hijo.pdf el 1 de diciembre de 2012.

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

Arcidiácono, Pilar y Bermúdez, Ángeles (2018). "Ellas hacen". Programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina. Revista Estudios feministas, vol. 26, n°2.

Arcidiácono, Pilar y Bermúdez, Ángeles (2015). Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del programa Ingreso social con Trabajo- Argentina Trabaja. Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo; 7; 4-2015; 3-36

Arcidiácono, Pilar; Kalpschtrej, Karina y Bermúdez, Ángeles (2014), ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja. *Revista Trabajo y Sociedad*, 22, 341-356.

Basualdo, Eduardo; Arceo, Nicolás; González, Mariana y Mendizábal, Nuria (2010). La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación (*Documento de Trabajo*, N° 7). Buenos Aires: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina [CIFRA-CTA].

Basualdo, Victoria (2012). Avances y desafíos de la clase trabajadora argentina de la posconvertibilidad, 2003-2010. En *Informe Anual Derechos Humanos en Argentina 2012* (pp. 429-459), Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS].

Bertranou, Fabio (coord.). (2010). Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las Asignaciones Familiares. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.

Bertranou, Fabio y Maurizio, Roxana. (2012). Transferencias monetarias para niños y adolescentes en Argentina: características y cobertura de un "sistema" con tres componentes. [Research Brief, n. 30]. Brasília: Centro Internacional para el Desarrollo Inclusivo.

Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino [CENDA] (2008). Notas de la economía Argentina *(Edición 05)*. Buenos Aires: CENDA.

Cetrángolo, Oscar; Curcio, Javier; Goldschmit, Ariela y Maurizio, Roxana (2017). Análisis macrofiscal. Caracterización general, antecedentes y costo fiscal de eventuales reformas de la AUH. En Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo. ANSES-Ministerio de Desarrollo Social-UNICEF- Conicet/UBA-CEDLAS-Consejo Nacional de Políticas Sociales.

Danani, Claudia y Susana Hintze (2010). Reformas y contrarreformas de la protección social: la Seguridad Social en la Argentina de la Primera Década del Siglo. Reflexión Política, Colombia: Universidad Académica de Bucamaranga, 12 (24), diciembre, p. 18-29.

Felder, Ruth (marzo, 2010). What do we talk when we talk about the return of the state? The Argentinean state after the crisis of neoliberal reforms. *Historical Materialism Conference*. York University, Toronto, Canadá.

Lavinas, Lena. (2013a). 21st. Welfare. *New Left Review*, 84, 5-40.

Logiudice, Ana (2019). "La Asignación Universal por Hijo: alcances y límites de la protección social argentina actual", en Cimadamore, A. Ivo, C. Midaglia y A. Barrantes (organizadores): Estados de bienestar, derechos e ingresos básicos en América Latina. México: Editorial Siglo XXI.

Logiudice, Ana (2018): "Pasado y presente de la asistencia. Claves para una relectura del neoliberalismo", en Revista Entramados y perspectivas. Revista de la Carrera de Sociología., Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Volumen 8, Año 8, ISSN Nº 1853-6484 (pp. 90-120).

Logiudice, Ana. (2017a). La asistencia social actual: entre la aseguración y la activación de los trabajadores. En Pilar Arcidiácono y Carla Zibecchi. (orgs.) La trama de las políticas sociales: estado, saberes y territorio (p. 83-110). Buenos Aires: Editorial Biblos.

Logiudice, Ana (2017b). La política social asistencial argentina y el nuevo escenario político. Las incipientes transformaciones del gobierno de "Cambiemos", Terceras Jornadas Internacionales de Sociedad, Estado y Universidad, Universidad Nacional de Mar del Plata, 29 y 30 de noviembre de 2017.

Logiudice, Ana (2011): "Pobreza y neoliberalismo. La asistencia social en la Argentina reciente", en Revista Entramados y perspectivas de la Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Volumen 1, Año 1, ISSN Nº 1853-6484 (pp. 61-90).

Logiudice, Ana y Bressano, Clara (2011): "Nuevas intervenciones públicas en la Argentina reciente. El caso de la asistencia social", publicado en la Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social, Año 1, Nº2, octubre de 2011, ISNN 1853-6654. (pp: 49-62).

Maurizio, Roxana y Monsalvo, Ana (2017). La evaluación de impactos de la Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral y en la generación de ingresos. En Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo. ANSES-Ministerio de Desarrollo Social-UNICEF- Conicet/ UBA-CEDLAS-Consejo Nacional de Políticas Sociales.

Ministerio de Desarrollo Social. (2017). *Material de Consulta del Programa Ingreso Social con Trabajo*. Buenos Aires, mimeo.

Ministerio de Desarrollo Social. (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Nacional y popular*, Tomo 1. Buenos Aires: Alicia Kirchner

Ministerio de Desarrollo Social (2007). *La Bisagra. Memoria, Verdad, Justicia, Organización Social*. Buenos Aires: Alicia Kirchner.

Natalucci, Ana Laura (2012). Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del Programa "Argentina Trabaja", Revista de Políticas Públicas Año 2 N° 3.

Nichols, Albert y Zeckhauser, Richard (1982). Targeting Transfers through Restrictions on Recipients. *The American Economic Review.* Vol. 72, No. 2, Papers and Proceedings of the Ninety-Fourth Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1982), pp. 372-377

Observatorio Nacional de la Seguridad Social (2012) *La Asignación Universal por Hijo para la protección social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos*. Buenos Aires: Administración Nacional de la Seguridad Social [ANSES].

Pautassi, Laura; Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora. (2013). Asignación Universal por Hijo para la protección social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (n. 184), junio.

Vinocur, Pablo y Halperín; Leopoldo (2004). *Pobreza y Políticas Sociales en la Argentina de los años noventa* (Serie políticas Sociales Nº85). Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL].

La política social desde una mirada diacrónica: del Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social con Trabajo al Hacemos Futuro (2009-2018)

Cynthia Ferrari Mango

Resumen

El Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social con Trabajo (At- Prist) fue promovido por la Resolución 3182/2009 con el objetivo de crear oportunidades de inclusión socio-laboral a través de la creación de cooperativas de trabajo. A principios del 2018, se transforma el At- Prist junto con el Ellas hacen y Desde el Barrio mediante la Resolución 96 en el Hacemos Futuro. La contraprestación de dicho programa consiste en la terminalidad educativa primaria y secundaria, así como también en formación integral y la realización de una actualización anual de datos.

En este marco, el objetivo general de dicho trabajo es analizar la transformación del Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social con Trabajo en el Hacemos Futuro desde una mirada diacrónica y comparativa. Para ello, tendremos en cuenta los siguientes ejes: a. Contexto de surgimiento nacional y latinoamericano. b. Concepción de la política social a partir de la direccionalidad y la contraprestación. c. Implementación teniendo en cuenta los actores implicados (entes ejecutores y burocracia), d. Efectos que produjo en términos de potencialidad de la política para (des)valorizar a determinados actores y su intento de mercantilización/ desmercantilización.

Para la consecución de los objetivos se propone una metodología cualitativa que se centra en el análisis de las normativas y documentos teniendo como direccionalidad los ejes mencionados. También realizamos pedidos de información al Ministerio de Desarrollo Social de La Nación y entrevistas semiestructuradas a actores claves en el proceso de formulación e implementación del programa. Específicamente, intentaremos mostrar los cambios respecto a los actores implicados y al contexto sociopolítico nacional a partir de la nueva gestión inmersa en un contexto latinoamericano.

Introducción

"Los cambios estructurales implementados en América Latina
significaron modificaciones en el papel del Estado,
en las concepciones del desarrollo, en los objetivos de las políticas públicas
y en el papel de los actores" (Uribe Gómez, 2007:445).

La estrategia económica neoliberal que se desarrolló en América Latina y particularmente, en Argentina durante la década de los noventa estuvo limitada luego de la crisis sociopolítica y económica del 2001 dando lugar a un nuevo modelo de acumulación (Pla, Rodríguez de la fuente y Sacco, 2018). Los países latinoamericanos, Brasil y Uruguay han tenido un viraje hacia gobiernos de "nueva izquierda" que hacen mayor énfasis en el crecimiento de los mercados internos y el fortalecimiento del Estado de Bienestar mientras que Chile y México mantuvieron una orientación política de corte neoliberal (Pla, Rodríguez de la fuente y Sacco, 2018).

En el modelo Argentino, se observa un conjunto de transformaciones que generan una recentralización de la seguridad social en el campo de las políticas sociales. De este modo, se inicia un proceso de tendencias de contrarreformas (Danani y Hintze, 2011 y Danani y Grassi, 2008) que implicaron una confrontación a la lógica que regía en las políticas neoliberales implementadas en la década anterior (Grassi y Danani, 2008 en Pla y Ayos, 2018). El proceso de recentralización de la seguridad social se intensifica en el año 2009 en el campo de las políticas sociales argentinas cobrando mayor intensidad e incluso marcando una disrupción con las lógicas de los programas asistenciales laborales predominantes con la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) a través del Decreto 1602/9. En este sentido, se produce una reforma del sistema de asignaciones familiares que implicó extender la seguridad social hacia los trabajadores informales y desocupados (Lo Vuolo, 2009; Hintze y Costa, 2014 en Pla y Ayos, 2018).

Con meses de diferencia del lanzamiento de la AUH, se crea el Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo (At - Prist) por la Resolución 3182/2009 bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) durante el gobierno del Frente para la Victoria bajo la presidencia de Cristina Fernandez de Kirchner. Dicho programa, también estaba destinado a personas desocupadas y trabajadores informales pero su objetivo era crear oportunidades de inclusión socio-laboral a través de la creación de cooperativas de trabajo. A su vez, los titulares del programa gozaban de la figura del Monotributo Social lo cual les permitía tener una cobertura de seguridad social que implicaba aportes para su jubilación y obra social. Luego, dentro del At - Prist, se vislumbran nuevos nudos problemáticos y se crea el programa Ellas Hacen bajo la Resolución N° 2176/13 cuya contraprestación era la terminalidad educativa y otras propuestas de capacitación orientadas a la conformación de cooperativas.

En cambio, con el triunfo del gobierno de Cambiemos en diciembre del año 2015 el periodo de contrarreformas de la década del noventa comenzó a sufrir un retroceso. Particularmente en el año 2018 se unifica el At – Prist, el programa Ellas hacen y Desde el Barrio mediante la Resolución 96 en el Programa Hacemos Futuro. La contraprestación de dicho programa consiste en la terminalidad educativa primaria y secundaria, así como también en formación integral y la realización de una actualización anual de datos en el la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses).

En este marco, nos interesa comprender las similitudes y diferencias entre los paradigmas dominantes en distintos momentos, las transformaciones institucionales y el papel de los actores (Uribe Gómez, 2007) a través de una mirada diacrónica y comparativa entre el Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social con Trabajo y el "Hacemos Futuro". Para ello, se propone una metodología cualitativa que incorporé una mirada diacrónica y parámetros comparativos. Si bien los trabajos de perspectiva comparada hacen hincapié en la necesidad de comparar entre naciones, consideramos que una mirada a nivel nacional es necesaria para luego iluminar otros programas de otros países en el mismo contexto histórico con el fin de observar si tuvieron trayectorias parecidas. En efecto, remarcamos que "los estudios nacionales, más que representar nombres propios, aparecen como ejemplos de la especificidad de contextos históricos, sociales y económicos propios de nuestro continente" (Pla, Rodríguez de la fuente y Sacco, 2018:194).

El trabajo se va a estructurar en seis partes. En la primera esbozamos la perspectiva conceptual de las políticas sociales y los actores. En tercer lugar, analizamos la concepción de la política social a partir de

la direccionalidad y la contraprestación. En cuarto lugar, analizamos la implementación de cada programa teniendo en cuenta a los actores implicados (entes ejecutores y burocracia). En quinto lugar, caracterizamos los efectos que produjo en términos de la potencialidad de la política para (des)valorizar a determinados actores y su intento de mercantilización/ desmercantilización. Por último, brindamos reflexiones finales.

Recorridos sobre las políticas sociales y los actores

La política social es un dispositivo gubernamental destinado a corregir o a paliar los efectos perversos del sistema económico, concibiendo la intervención de los gobiernos como una acción benefactora, correctora o compensadora de la desigualdad social que produce el libre juego de las fuerzas del mercado (Adelantado, Noguera, Rambla, Xavier y Sáez, 1998). Asimismo, tomamos los aportes de Fitoussi y Rosanvallon (2003), Danani (2004), Grassi (2003), Chiara y Di Virgilio (2004) quienes consideran a la política social como intervenciones sociales que generan tensiones entre el principio moderno de la libertad e igualdad de los individuos y las desigualdades sociales, económicas y políticas reales contribuyendo a la regulación del conflicto social pero cuestionando la compensación en términos de desigualdades. De este modo, la política social incide directamente en la regulación de la fuerza de trabajo, el conflicto social y las condiciones de vida debido a que acentúan el carácter reparatorio y/o compensatorio de un mercado que excluye a población vulnerable (Soldano y Andrenacci, 2006).

La política social, en sentido amplio, es el vehículo que nos permite comprender la interacción entre los actores sociales y el Estado en tanto instancia de articulación de relaciones sociales (Isuani, 2008 y Oszlak, 1980). Asimismo, el campo de las mimas está atravesado por luchas y enfrentamientos de diferentes fuerzas. A su vez, los actores no se desenvuelven en el vacío sino que se encuentran determinados por un marco de institucionalidad en el cual las demandas sociales que se transforman en políticas públicas otorgaran organicidad al aparato estatal y se materializan en instituciones, leyes, prácticas y procedimientos (Fleury, 1999). Por ello, se las puede explicar a partir del proceso que resulta de las interacciones entre los actores involucrados como también en relación al sistema de instituciones políticas que organiza el poder de una sociedad (Repetto, 2009).

A partir de la forma en que se materializa la correlación de fuerzas entre actores tales como los sindicatos, los partidos obreros, los movimientos sociales, las burocracias gubernamentales y los empresarios industriales, etc se conforman diferentes regímenes de protección. Especialmente, "las variaciones entre uno y otro caso obedecieron a las tradiciones estatales y a los distintos tipo de coaliciones y negociaciones de los sectores que rechazaban y/o defendían la colectivización de la protección social" (Uribe Gómez, 2007:430). Las variaciones de los regímenes de protección social se caracterizan por diferentes niveles de desmercantilización. La desmercantilización "implica que los ciudadanos pueden decidir libremente y sin una potencial pérdida del empleo, de los ingresos o de la seguridad social, dejar de trabajar cuando lo consideren necesario" (Esping-Andersen, 1993:43). En efecto, es el "grado en que los individuos o las familias pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado" (Esping-Andersen, 1993:60).

En este sentido, Esping Andersen (1993) explica que hay más grados de desmercantilización cuando el trabajo se aleja de la necesidad y se acerca a la libra elección es decir, la persona puede tener bienestar sin ser dependiente del mercado. Asimismo, el autor explica que en la política social moderna a diferencia de la época feudal, la fuente principal de la misma se basa en considerar las necesidades humanas y la fuerza de trabajo en mercancías por ello el bienestar depende de nuestra relación con el circuito monetario. En este sentido, "sin ningún recurso frente a la propiedad y sin ningún Estado al que poder apelar para satisfacer las necesidades humanas, el mercado se convierte en una prisión para el trabajador, dentro de la cual es obligatorio comportarse como una mercancía para poder sobrevivir" (Esping-Andersen, 1993:59).

Del Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social con Trabajo al Hacemos Futuro

a. Contexto de surgimiento

Los Estados brindan soluciones a la cuestión social desde diferentes modos destinando o no recursos y a su vez, definen el modo de brindar respuestas a los riesgos sociales (Pla y Ayos, 2018). El tratamiento de la cuestión social en la década del noventa estuvo caracterizado por una focalización que se intenta revertir a inicios del siglo pero entra en contradicción quince años después.

A partir del año 2003 inicio un paradigma diferente al de la década del noventa que García Delgado y Ruiz del Ferrier (2013) lo definieron como un "modelo de desarrollo con inclusión social". En efecto, desde la dirigencia política, los discursos académicos y desde la sociedad en general se planteó la importancia y necesidad de un Estado más activo y presente en cuestiones socioeconómicas, orientado a consolidar una sociedad más inclusiva. Dicha visión aglutinaba en materia económica priorizar el consumo interno y sustituir las importaciones mientras que en materia social destinó los esfuerzos en generar inclusión social a través de la ampliación de coberturas sociales y fomento de empleo.

Las políticas públicas, específicamente las políticas sociales, fomentadas desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) de Argentina desde el año 2003 hasta el 2015 revalorizaron el cooperativismo y el trabajo autogestionado (Rebón y Kasparian, 2015; Hopp, 2015; Hudson, 2016; Kasparian, 2019). Dichas políticas, giraron en torno a principios de la economía social (Ferrari Mango, 2019b; Arcidiácono y Bermúdez, 2015; Hopp, 2016; Hintze, 2016) y la centralidad del territorio (De Piero, 2015; Perelmiter, 2012; Paura y Zibecchi, 2010; Merklen, 2005). Así, el "boom del cooperativismo" (Arcidiácono y Bermúdez, 2015) abarcó a las cooperativas tradicionales, a las fábricas recuperadas y a las que fueron inducidas por políticas públicas (Vuotto, 2011; Rebón y Kasparian, 2015; Hudson, 2016; Ferrari Mango, 2019b).

En este marco uno de los programas que cobró mayor relevancia, como mencionamos anteriormente, fue el At - Prist. La normativa que le da origen al fue la resolución 3182/2009 del MDSN, ratificado por

decreto 1067/2009 y dependía institucionalmente de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo del MDSN, establecida por el mismo decreto. El mismo comenzó a implementarse desde el año 2009 y continuó vigente con el cambio de gobierno en diciembre de 2015, tras el triunfo de la Alianza Cambiemos.

El contexto sociopolítico previo al surgimiento del At - Prist, estuvo marcado por el desenlace de un conflicto entre el gobierno de Cristina Fernandez de Kirchner y el sector agropecuario, el decrecimiento de la cantidad de los programas sociales -por ejemplo, una menor cantidad de Planes Jefas y Jefes- y por el resultado desfavorable para el Frente para la Victoria en la elecciones legislativas de segundo término. En lo que refiere al contexto económico, a partir de ese mismo año se produce una desaceleración económica en el marco de una crisis internacional y la persistencia de un núcleo de desocupación estructural que no se revierte post crisis del 2001.

A nivel nacional, el contexto económico se caracterizaba por una desaceleración económica en el marco de la crisis internacional, estancamiento de la creación de puestos laborales y persistencia del núcleo duro de la desocupación. Además, existía una depreciación del ingreso e inflación constante por lo que se profundizó la distancia económica y social entre los beneficiarios de programas y los trabajadores formales, lo cual provocó un núcleo duro de pobreza. La misma, tenía niveles del 9,4% de los hogares y de 13,9% de las personas mientras que la informalidad laboral y la precariedad se agravó por la inflación (Logiudice, 2017; Palomino, 2013). La tasa de desempleo en el tercer trimestre del año 2009 en Argentina, según datos del Datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) cuestionados por la oposición, había sido de 9,1% y se ubicó en el cuarto trimestre del 2009 en 8,4% mientras que un año antes era de 7,3%[1] y subempleo era de 10,3%.

Luego, en febrero del 2018 mediante la Resolución 96 se unifica el At – Prist, el Ellas Hacen y Desde el Barrio en el Hacemos Futuro, bajo la órbita de la Secretaría de Economía Social del MDSN. El contexto de surgimiento de este programa es en el marco de los debates por la reforma laboral, contracción de la oferta de empleo formal, despidos en el sector público y privado, un viraje hacia la precarización, la flexibilización y empeoramiento de las condiciones laborales (Ferrari Mango y Campana, 2018). Se puede observar el contexto de surgimiento de ambos programas en la tabla 1.

1 Diario la Nación. (21-05-2010) "El Indec dice que bajó el desempleo. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/1267234-el-indec-dice-que-bajo-el-desempleo. Consulta 22/02/10 y Diario Clarín. (200-02-10). "El desempleo bajó a 8,4%, pero está más alto que hace un año atrás". Disponible en:http://www.ieco.clarin.com/economia/desempleo-alcanza-Indec_0_212978748.html.Consulta 22/02/10).

Tabla 1 Contexto de surgimiento

Programa Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja	Hacemos Futuro
• Conflicto entre el gobierno de Cristina Fernandez de Kirchner y el sector agropecuario, • Decrecimiento de la cantidad de los programas sociales - Pjjhh • Resultado desfavorable para el Frente para la Victoria en la elecciones legislativas de segundo término • Desaceleración económica en el marco de una crisis internacional • Persistencia de un núcleo de desocupación estructural que no se revierte post crisis del 2001 y de informalidad laboral.	• Contracción de la oferta de empleo formal • Despidos en el sector público y privado • Propuesta de reforma laboral y de la creciente flexibilización • Pérdida de salario real y el ajuste. Inflación • Procesos de vaciamiento y cierre de sedes del Plan Fines, y las dificultades de los bachilleratos populares para mantener su propuesta educativa

b. Direccionalidad y concepción del programa

El propósito del At- Prist era generar inclusión social a través de la figura de la cooperativa de trabajo, de modo de aglutinar y fortalecer a personas que no formaban parte del mercado laboral formal. En el artículo uno de la resolución que le dio origen se establece como objetivo "la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, a través de la generación de nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores"(R 8132/2009, Art. 1). La contraprestación consistía en realizar tareas socio comunitarias y socio productivas de baja intensidad.

Durante los dos primero años del gobierno de la Alianza Cambiemos la figura de la cooperativa empieza a entrar en contradicción dado que le dan la opción de elegir al titular del programa si quiere seguir formando parte de una cooperativa de trabajo o bien prefiere continuar en el programa de manera individual. Asimismo, se amplía el abanico de capacitaciones que comienzan a ser obligatorias así como también la cursada del Fines tanto para realizar el primario como para cursar el secundario. Estos dos cambios son los que terminan plasmándose radicalmente en el Hacemos Futuro. Por ellos, consideramos que los dos primero años del gobierno de cambiemos funcionaron a modo de transición para que el programa At – Prist se transformen en el Hacemos Futuro.

El propósito del mismo, es empoderar a las personas en situación de vulnerabilidad social y promover su autonomía para insertarse laboralmente. Se establece el siguiente objetivo "empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que

potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social" (Resolución 96/2018 del MDSN, artículo 2).Dicho programa, es de transferencia condicionada de ingresos y tiene como contraprestación la terminalidad educativa primaria y secundaria, así como también la formación integral y la realización de una actualización anual de datos en la Administración Nacional de la Seguridad Social (Resolución N° 151/2018).

La transformación del programa At – Prist en el Hacemos Futuro muestra un cambio de paradigma en la gestión del MDSN frente a las políticas sociales que pone de manifiesto un proceso de redireccionamiento hacia propuestas de contención y subsidio en lugar de inclusión e incentivo. A su vez, el "Hacemos Futuro" fragmenta el esquema anteriormente planteado, ya no promoviendo el trabajo cooperativo sino que fomentando la idea de unidad productiva priorizando su individualidad en contraposición del sentido solidario colectivo. Uno de los antecedentes que podemos encontrar en esta dirección es la creación del Programa de Inserción Laboral (decreto 304/2017) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (en adelante, MTEySS) cuyo objetivo era que los beneficiarios de estos últimos accedan a un empleo bajo relación de dependencia en el sector privado y continúen percibiendo "una ayuda económica mensual" a cargo del MTEySS (Decreto 304/2017). De este modo, "la iniciativa parece proponer una transformación del programa social en empleo formal, asimilando a los programas sociales como contención y ayuda social. Dicha propuesta se aleja, en principio, de una concepción de economía social y solidaria y se acerca a la economía tradicional, fortaleciendo el trabajo individual" (Ferrari Mango y Tirenni, 2017: 610).

En este sentido, identificamos el paso de una concepción de política social que denominamos de *solidaridad cooperativista tutelada* a *meritocracia individualizada*. Con la primera de ellas, hacemos referencia a como a través de la política social desde espacios locales de gestión territoriales se fomentaba el trabajo en cooperativas con tareas de saneamiento, de infraestructura y socio comunitarias. En esta se pretendía que a través de un subsidio se fomente el trabajo cooperativista generándose un espacio de construcción colectiva y solidaria.

Con la segunda de ellas, nos referimos al intento de desplazamiento de los intermediarios y el fomento de formación educativa tras la ilusión de que el titular se inserte laboralmente a la competencia del mercado laboral. La misma esta empapada de fundamentos de meritocracia y emprendedorismo sustentada en la figura del esfuerzo individual (véase tabla 2). De este modo, se interpela la lógica de cooperativismo y se fomenta la meritocracia y el individualismo. El supuesto general es que "el mercado es emancipatorio; es el mejor soporte posible para la confianza en uno mismo y para la laboriosidad" (Esping-Andersen, 1993:65).

Tabla 2 Concepción y direccionalidad de la política social

	At – Prist	Hacemos Futuro
	Solidaridad cooperativista tutelada	***Meritocracia individualizada***
Concepción	Economía social y solidaria	Lógica del mercado laboral formal
Sujeto	Cooperativa	Emprendedor o unidad productiva.
Fundamentos	Cooperativismo	Meritocracia
Particularidades	Construcción colectiva, organizada, politizada	Construcción individual, Desorganizada y despolitizada[1]

c. Implementación

En los inicios del programa en el año 2009 el MDSN los entes ejecutores del programa a nivel territorial fueron los municipios. Si bien el At- Prist era un programa nacional, para la selección de los distritos a implementar se establecieron criterios a través de un documento "Distribuidor Nacional Programa de Ingreso Social con Trabajo" (Di –Prist) elaborado por el MDSN[2] que en su primera fase comprendió 36 Distritos del Gran Buenos Aires. Para la cobertura se tuvo en cuenta principalmente dos cuestiones: los requerimientos del programa (población objetivo/criterios de elegibilidad) y las condiciones institucionales, las capacidades y posibilidades de gestión de los entes ejecutores.

En una primera instancia los titulares estaban bajo dependencia de diferentes secretarias municipales dispersas territorialmente y en su mayoría sin un espacio físico concreto sino que se encontraban en diferentes puntos de citación en función de las tareas que les adjudicaban. A partir del año 2012, la realidad cambia construyéndose en varias localidades del distrito Obradores con la particularidad de estar ubicados en zonas que resulten de fácil acceso para que los titulares pudieran llegar. Los mismo eran espacios físicos con infraestructura precaria que fueron adquirieron mayor complejización (Ferrari Mango, 2018 y 2019a).

Los Obradores estaban conformados por tres espacios que se complementaban (Ferrari Mango, 2019a). A saber, un espacio en el que se llevaban a cabo tareas administrativas, otro espacio donde se realizaban capacitaciones educativas y un galpón donde dependiendo de los perfiles de los Obradores se encontraban diversos materiales de trabajo o bien talleres tanto de carpintería como hormigón, bloquera y herrería. Desde los Obradores se organizaba el trabajo cotidiano de los titulares y por ello se caracterizaban por ser heterogéneos entre sí adquiriendo diferentes perfiles desde asistencias a productivos (Ferrari Mango, 2018 y 2019a).

A partir del año 2016 los municipios dejaron de tener la potestad exclusiva de entes ejecutores del

2 Para ver en mayor detalle: MDSN (2011). Distribuidor Nacional Programa de Ingreso Social con Trabajo. Disponible en: https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/4.-Distribuidor-Ingreso-Social-con-Trabajo.pdf

programa en el territorio por lo cual se comenzaron a sentir aún más las disputas territoriales con otros actores que intervienen socialmente a nivel local. De este modo, con el cambio de gestión, a inicios del año 2016 se incorporan como entes ejecutores a organizaciones sociales. A nivel nacional entre asociaciones civiles, cooperativas en marcadas en movimientos sociales, fundaciones, municipios y universidades la cantidad de entes en el periodo 2016-2018 era de 178 de los cuales 156 eran de la provincia de Buenos Aires y 11 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires[3], lo cual muestra una concentración en la provincia.

Esta vez, para la selección de los entes ejecutores no se estableció un documento con criterios de legibilidad. Se llevo a cabo a través de convenios entre el MDSN y la organización, está última se convierte en Ejecutor del programa teniendo bajo su órbita cooperativas. Dicho convenio les da la potestad de administrar recursos económicos para herramientas, materiales y capacitaciones así como también de organizar a los grupos de cooperativistas y dirigir la ejecución de los trabajos.

En este periodo, algunos de los titulares fueron traspasados de la órbita de municipio a organizaciones sociales. Para ello, fue fundamental contar con los Centros de Atención Local dado que en función de su función de recepción de reclamos, el titular se dirigía ahí y le decían a que ente ejecutor pertenecía ahora permitiendo re ubicar a los titulares. También, cumplió un rol de capacitador para los nuevos dirigentes de los entes ejecutores de programa.

De este modo, la burocracia vinculada al At- Prist y luego al Hacemos Futuro a nivel nacional fue el MDSN. A nivel local, hasta el año 2017 fueron los Centros de Atención Local (CAL) conocidos por los actores locales como la "*embajada de MDSN*" en el territorio. La naturaleza de los mismos la asociamos al intento de territorializar al MDSN (Perelmiter, 2012) y sus funciones eran administrativas y sociales.

Finalmente, en el año 20018 se eliminan a los entes ejecutores como intermediarios y se intenta establecer el vínculo directo entre el titular del programa y el Anses. Esto sucedió porque el MDSN partió de la premisa que los intermediarios promovían clientelismo y se comportaban como una espacie de "papa". En un principio, tanto los municipios como los movimientos sociales entraron en conflicto con el MDSN por el cambio de modalidad que proponía este nuevo programa, dado que intentaba sacarlos del tablero de juego. No obstante, alguno de ellos lograron readaptarse convirtiéndose en Unidades de Capacitación (UCPS).

Las unidades de capacitación son los espacios desde los cuales se brindan cursos "blandos" y "duros". Para acceder a ellos, los titulares pueden ver la oferta desde la página del ministerio en la solapa de formate en red. Cada curso equivale a una cierta cantidad de horas que el titular tiene que cubrir en formación para continuar formando parte del programa. Luego la institución le otorga una certificación que tiene que presentar en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

De este modo, con la transformación del programa lo administrativo de los Centros de Atención Local pasó a la ANSES y lo social quedó disperso. Ahora los titulares del programa tienen entre su contraprestación la obligación de actualizar sus datos varias veces al año en este organismo. De este modo, cuenta con una ventanilla única, modernizada y profesionalizada, dejando atrás la burocracia de índole

3 En la respuesta a la NO-2019-11902794-APN-DGAJMDS#MSYDS, en relación al Pedido de Acceso a la Información Pública en el marco de la Ley 27.275

más social y militante. Sostenemos que se paso de una concepción de burocracia *militante y social* a otra *modernizadora y transparente*.

En este sentido, en la unificación del Argentina Trabaja en el Hacemos Futuro se eliminan a los entes ejecutores en tanto intermediarios. Remarquemos que "los diseños existentes de intervención estatal y las iniciativas de los líderes políticos activan a menudo los intereses y las coaliciones concreto en un ámbito de alternativas posibles. Y las estructuras institucionales de los estados desempeñan un papel crítico en la determinación del acceso y del peso de los distintos intereses y coaliciones" (Weir y Skocpol, 1993:91). Asimismo, "detrás de los cambios conceptuales, legales, financieros y operativos en los sectores que se reforman, hay pactos y conflictos entre los actores de los que unos resultan ganadores y otros perdedores. Los procesos tienen agentes que alternativamente promueven o bloquean las reformas y se apoyan en alianzas y coaliciones cambiantes" (Uribe Gómez, 2007:427).

En la lógica anterior era el Estado el que tutelaba las cooperativas de Trabajo bajo el paraguas de este programa que involucraba a determinados entes ejecutores. Recordemos los dichos de Esping Andersen, "donde los trabajadores están auténticamente mercantilizados, el empresario no es ningún papá" (Esping-Andersen, 1993:61) y que "el favoritismo y el clientelismo son las versione modernas del mismo fenómeno y han tenido muchas influencia en dominar el brutal mundo de la mercantilización" (Esping-Andersen, 1993:62).

Para una mayor comprensión de la lógica de implementación de ambos programas desde una mirada diacronía y comparativa véase tabla 3.

Tabla 3 Implementación desde un mirada diacrónica y comparativa

Programa/ Ejes	**Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo**		**Hacemos Futuro**
Gestión	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Alicia Kirchner)	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Carolina Stanley)	Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (Carolina Stanley)
Periodo	2009-2015	2016-2018	2018
Ejecución	Entes ejecutores Municipio	Organizaciones sociales sean movimientos sociales o asociaciones civiles	Unidades de Capacitación (UCaPS)
Burocracia	*militante y social* Centro de Atención Local (CAL)	*militante y social* Centro de Atención Local (CAL)	*modernizadora y transparente* Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses)
Titular del programa	Cooperativista	Titular del programa podía o no formar parte de una cooperativa	Titular del programa

d. Efectos (des) Valorizar Actores y (des) mercantilización

En lo que refiere los a efecto de la política social observamos por un lado, genera entramados específicos de actores colectivos que son claves para la explicación del surgimiento y consolidación de la misma. Su influencia sobre los actores se observa contribuyendo a crear nuevos o a destruirlos, incrementando o disminuyendo su capacidad de organización o su grado de institucionalización, movilizándolos o desmovilizándolos y distribuyendo directamente recursos económicos y de poder (Adelantado et al., 2000).

Para la ejecución del programa en el territorio el MDSN firmó convenios en una primera instancia con los municipios. Si bien el programa tenía un discurso de ser nacional y para la distribución de las regiones en donde implementarse se elaboró un documento, este recibió críticas por concentrarse territorialmente en el conurbano bonaerense fortaleciendo la acumulación política de intendentes hasta el año 2016. Luego, con el cambio de gobierno a través de negociaciones y con el fin de debilitar el poder de los intendentes municipales el MDSN firma convenios con diferentes actores de la sociedad civil sin un criterio que sobrepase lo institucional-legal por lo cual podríamos caracterizarlo de haber sido más discrecional.

En este sentido, desde la gestión de Alicia Kirchner se potencio el rol de los municipios generando una coalición con ellos y provocando una acumulación política sobre todo en intendentes del conurbano bonaerense. Luego, en el diseño de intervención estatal del 2016 se produce un reacomodamiento de los actores y cambian las relaciones de poder como así también se revaloriza un actor por sobre otro desde el mismo programa. Desde el año 2016 hasta principios de 2018, el MDSN decide tener nuevos "aliados" para ejecutar el programa a nivel territorial generando coaliciones con movimientos sociales y organizaciones sociales de la sociedad civil. En efecto, la acumulación política que generó el programa para los municipios se deterioró con la incorporación de estos nuevos actores.

En el año 20018 tras la eliminación de los intermediarios los movimientos sociales y municipios perdieron recursos y protagonismo en la gestión de los programas a través de una nueva propuesta que supone la no existencia de intermediarios. En un principio, dichos actores entraron en conflicto con el MDSN por el cambio de modalidad que proponía este nuevo programa dado que intentaba desvincularlos del programa y de los titulares. Frente a esto, consideraron que la estrategia del gobierno era fragmentarlas y combatir la capacidad de movilidad y organización de los cooperativistas como así también los espacios colectivos que se habían construido (Ferrari Mango y Campana, 2018).

Desde la página oficial del programa enfatizan que los titulares no deben ser obligados a asistir a movilizaciones. De este modo, se muestra una interpretación de la nueva gestión de que anteriormente el cooperativista se movilizaba obligadamente, cuando cabe destacar que dichas movilizaciones, en la mayoría de los casos, implicaba una a defensa de lo ganado o bien una lucha y visibilización de la problemática que facilitara la conquista de nuevos espacios y derechos. En este sentido, el nuevo paradigma intenta fomentar una dispersión de los titulares que antes estaban aglutinados a través de un ente ejecutor.

Tras la mayor mercantilización se atenta con la posibilidad de construcción colectiva que estaba presente en el At –Prist. Recordemos que "los trabajadores son incapaces de una acción colectiva sin

la desmercantilización y, por lo tanto es el elemento principal de la unidad y de la solidaridad que se necesita para el desarrollo del movimiento laboral" (Esping-Andersen, 1993:57). Unos de los efectos de la mercantilización es debilitar la movilización social dado que el trabajador tiene que dedicarle más tiempo sus tareas laborales repercutiendo en la disminución de tiempo para fomentar una organización colectiva. Recordemos que "Cuando los trabajadores dependen por completo del mercado, es difícil que se movilicen para acciones solidarias. Puesto que sus recursos reflejan las desigualdades del mercado, aparecen las divisiones entre los que están dentro y los que están fuera, haciendo difícil la formación de movimientos obreros. La desmercantilización refuerza al obrero y debilita la autoridad de absoluta de los empresarios" (Esping-Andersen, 1993:42). Justamente, una de las trasformaciones del programa fue eliminar a los intermediarios argumentando que ellos incentivaban a los titulares a movilizar.

Por otro lado, la novedad de que los titulares pueden ingresar al mercado formal de empleo y mantener su permanencia en el programa durante el primer año de la relación laboral disminuye los niveles de desmercantilización. Principalmente, porque intentan motivar al titular que se inserte al mercado laboral formal y luego de un periodo deje de formar parte de la política social. De ese modo, fomentan que dentro de la triada del bienestar sea el mercado y no el Estado el que lo garantice en mayor medida.

Una de las variaciones a través del tiempo en el potencial desmercantilizador de las políticas es la reposición de ingresos porque al ser disminuido lo impulsa al mercado (Esping-Andersen, 1993). En este sentido, otro de los motivos por los cuales consideramos que produce menos desmercantilización y en efecto "mercantiliza más" es por la pérdida del valor adquisitivo del monto que perciben los titulares frente a este contexto de inflación empujándolos a complementar el subsidio que perciben con otros trabajos. En este caso, "si los subsidios son bajos y están asociados a un estigma social, el sistema de ayuda empujara a participar en el mercado a todos" (Esping-Andersen, 1993:41).

También, otra cuestión que observamos es que la contraprestación de manera obligatoria en este programa es terminalidad educativa y formación integral con el supuesto de que mayor formación le va a permitir un inserción en el mercado laboral formal por lo cual también promueve mayor mercantilización. En este sentido, estamos en presencia de "un regreso al fantasma de una moral underclass que explica la pobreza y el desempleo por las "fallas" individuales de los sujetos (Baldwin, 1992; Esping-Andersen, 1993; 2000; Weir y Skocpol, 1993; Cochrane, 1997; Flores Paredesy Nieto Solís, 2014; Etherington y Daguerre, 2014, 2015 en Pla y Ayos, 2018:11). De este modo, intentan culpabilizar al individuo que no logro por sus propios medios insertarse en el mercado laboral formal.

Bajo esta perspectiva, tras mejorar el nivel educativo para ingresar al mercado se fomenta una conversión de los individuos en meras mercancías es decir su mercantilización. Remarquemos que este nuevo esquema pretende que el titular, mediante la incorporación de saberes, se incorpore en un empleo formal, justamente en un período de auge de desempleo y retracción de la economía. En definitiva, este programa está proyectado para maximizar la participación en el mercado laboral.

Reflexiones finales

.

A partir del cambio de gestión con el gobierno de Cambiemos se genera un nuevo escenario donde la política social adquiere otras particularidades e involucra a otros actores, alterando el paradigma de bienestar y de tratamiento de la cuestión social que estuvo presente en los gobiernos kirchneristas. La modificación sustancial consiste en pasar de una concepción de política social que promovía cooperativas de trabajo a un lineamiento que incentiva el emprendedorismo y la meritocracia. Dicho pasaje lo categorizamos como el paso de una concepción de política social solidaridad cooperativista tutelada a una de meritocracia individualizada dispersa. Los titulares cambian su contraprestación dejando de brindar tareas comunitarias, productivas y de servicios, y pasan a tener que cumplir con tres requisitos que son actualización de datos en la Administración Nacional de la Seguridad Social y certificación de educación formal y formación integral.

En el proceso de transición que fue desde 2016 a 2018, se incorporaron movimientos sociales y organizaciones sociales como entes ejecutores que compartiendo este rol con los municipios que habían tenido preponderancia con la gestión anterior. No obstante, a partir del 2018 estos actores son desvalorizados por parte del MDSN al reformular el programa y eliminar a los intermediarios. De este modo, se produjo un cambio de paradigma en la implementación y formulación de los programas sociales, desde un marco de colaboración y cooperativismo hacia uno de competencia, individualista y propicio al emprendedorismo en el gobierno actual que intenta desligar a los intermediarios.

En definitiva, vimos como la política social produjo varios efectos a través de procesos de negociación política que generan ganadores y perdedores. Específicamente, la política social produce cambios en las relaciones de poder y tiene el potencial de revalorizar o desplazar a actores que desde la práctica resignifican el programa como por ejemplo a organizaciones sociales y municipio. A su vez, incide directamente en los procesos de desmercantilización y mercantilización a partir del abordaje de la cuestión social.

Bibliografía

- Adelantado, José; Rambla, Francesc; Noguera, José (2000). El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. En José Adelantado (coordinador) *Cambios en el estado del bienestar: políticas sociales y desigualdades de España* (pp.23-62). Barcelona: Editores Icaria. Universitat Autónoma de Barcelona
- Adelantado, José; Noguera, José; Rambla, Xavier y Lluís Sáez (1998). Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica. En *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, No. 3 (Jul. - Sep., 1998), pp. 123-156.
- Arcidiácono, P. y Bermúdez, Á. (2015). Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo,* N.07 (2015), pp. 03-36.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2004). La política social en el ámbito municipal: Análisis de las condiciones para la producción de políticas locales en el Gran Buenos Aires (Argentina). En Andrenacci, L. (Comp.) *Problemas de política social (y la política social en problemas)*. Buenos Aires: UNGS/ PROMETEO
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (2011): "Reformas y contra-reformas de la protección social: la seguridad social en la Argentina en la primera década del siglo". Revista Reflexión Política N° 24 – Año 12 – Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.
- Danani, C. (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la Economía Social. En Danani C. (comp), *Política social y economía social: debates fundamentales (pp.9-27)*. Buenos Aires: Editorial Altamira.
- Danani, C. y Grassi, E. (2008): "Ni error ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional, Argentina 1993-2008". En: Lindenboim, J.(comp): Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI. Editorial Eudeba, Buenos Aires
- De Piero, S. (2015). Una propuesta de indicadores de representación social en políticas sociales en territorio. Paper presentado en *Congreso SAPP*, Mendoza.
- Esping-Andersen (1993) Los tres mundos del Estado del bienestar. Derechos y desmercantilización. Ediciones Alfons el Magnamin-IVEI, Valencia.
- Falappa, F. y Andrenacci, L. (2008). *La política social de la Argentina democrática: 1983-2008*. Los Polvorines: Univ. Nacional de General Sarmiento.
- Ferrari Mango, Cynthia (2019a). Territorio, política social e implementación. Una mirada desde los espacios locales de gestión del Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo en el distrito de La Matanza. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbana*s. No 4 primer semestre de 2019.
- Ferrari Mango, Cynthia (2019b). Política Social desde Cooperativas Reguladas: Argentina Trabaja-Programa Ingreso Social Con Trabajo. *Revista de ciencias sociales de la Universidad de Costa Rica.* N165 (III-2019).
- Ferrari Mango, C. (2018). *El régimen de implementación local de una política social en los espacios locales de gestión. Una mirada desde el Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja en el Municipio de La Matanza* (2009-2016). Tesis de maestría. Flacso- Argentina.
- Ferrari Mango, Cynthia y Campana, Julieta (2018). Del "Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social con Trabajo" y el "Ellas Hacen" al "Hacemos Futuro". ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado?". Informe Nº 11 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural, Julio de 2018.
- Ferrari Mango, Cynthia y Tirenni, Jorge (2017). La política social en la Argentina tras el cambio de ciclo: Una mirada desde la Seguridad Social y la Asistencia Social. En Garcia Delgado, Daniel y Gradin, Agustina (comp) El Neoliberalismo tardío. (pp 109-124). Buenos Aires: Flacso.

- Fitoussi, J.; Rosanvallon, P. (2003) *La nueva era de las desigualdades*. Bs As: Editorial Manantial.
- Fleury, S. (1999). Políticas sociales y ciudadanía. Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social
- Flores Paredes, Joaquín; Nieto Solís, José Antonio. Políticas Sociales Ante la Crisis: Una Comparación Entre la UE y Latinoamérica. Revista de Economía Mundial, núm. 36, enero-abril, 2014, pp. 211-237. Sociedad de Economía Mundial. Huelva, España.
- García Delgado D. y Ruiz del Ferrier. M. (2013). El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio Epocal. *Revista Estado y Políticas Públicas,* Nº 1, pp 64-81.
- Grassi, E. (2003). *Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacio.
- Hintze, Susana (2016). Potencialidades y riesgos de las cooperativas de trabajo en Argentina. *Revista Temas* n. 87-88: 112-118, julio-diciembre de 2016
- Hopp, M. V. (2015). Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja". *Revista Trabajo y sociedad*, (24), 207-223.
- Hopp, M. V. (2016). Potencialidades y límites del Programa Argentina Trabaja en dos barrios populares del conurbano bonaerense. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (27), 07-35.
- Hudson, Juan (2016). "Gobiernos progresistas y autogestión en la Argentina 2003-2015: cooperativas no-estatales, sintéticas y anfibias". Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, 21(34), pp. 91-122.
- Isuani, E. (2008). La política social argentina en perspectiva. En G. Cruces (Ed*.). Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Kasparian, Denise (2019). Promoción estatal del cooperativismo de trabajo y formas socioproductivas emergentes. Contribuciones en clave emancipatoria a partir de un estudio de caso del Programa Argentina Trabaja. RevIISE | Vol 13, Año 13 | abril 2019 - septiembre 2019 pp. 211-225
- Lo Vuolo, Rubén (2010). *El programa "Argentina Trabaja" y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país*. Buenos Aires: CIEPP.
- Meny, Ives y Thoenig, Jean Claude 1992. Las políticas públicas. pp19-43
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática argentina, 1983-2003*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, Vol. 3, Nº 2, Buenos Aires.
- Paura, Vilma y Zibecchi, Carla (2010). Dinámicas institucionales, lógicas de los actores y territorio en el estudio de la política social: veinte años de investigación en la Argentina. En Laura Pautassi (comp) *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal.* Buenos Aires: Editorial Biblios.
- Perelmiter, L. (2012a). Burocracia, pobreza y territorio. La política espacial de la asistencia en la Argentina reciente. Paper presentado en las *VII Jornadas de Sociología* de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Pla, Romina y Ayos, Emiliano (2018). Producción de bienestar y estructura social en perspectiva comparada: Reino Unido, España y Argentina.
- Pla, Jesica Lorena; Rodríguez de la fuente, José y Sacco, Nicolás (2018). Clases sociales y condiciones de vida en el gran buenos aires (2003 -2013).

- Rebón, J. y Kasparian, D. (2015). La valoración social de las cooperativas en el área metropolitana de Buenos Aires. Una aproximación a partir de la investigación por encuesta. *Revista Venezolana de Economía Social*, Año15, Nº 29, Enero-Junio 2015. Universidad de los Andes (ULA) NURR-Trujillo. CIRIEC-Venezuela.
- Repetto, F. (2009). El marco institucional de las políticas socaires: posibilidades y restricciones para la gestión social. En: Chiara, M. y Di Virgilio, M.(Comp.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas.* (pp. 169-200). Buenos Aires: Prometeo
- Uribe Gómez, Mónica (2007). "Reformas Sociales en América Latina: las perspectivas analíticas y los actores del cambio". Revista Estudios Sociológicos XXV: 74, 2007.
- Vuotto, M. (2011). El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social, Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina. Serie *Documento de Trabajo* N° 217. Lima: OIT.
- Weir & Skocpol. 1993. Las estructuras del Estado y la gran depresión.

Programa "Ellas Hacen": Tensiones entre las exigencias y el fortalecimiento de la autonomía en mujeres/madres

Yamila Nadur

Resumen

En los últimos años se registra un proceso de masificación de los principales Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos en la región y una tendencia a la feminización de su población destinataria, sobre la cual recae la exigencia de cumplir con los controles de salud y educación de niños y niñas. Estas mujeres encuentran además en estos programas, una alternativa para obtener un ingreso propio.

Hacia el año 2013, se implementa El Programa Ellas Hacen del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, destinado a 100.000 mujeres jefas de hogar desocupadas. Surge como una iniciativa novedosa en tanto se propone por un lado, deconstruir estereotipos de género a través de una oferta de capacitaciones en oficios tradicionalmente asociados a "lo masculino" y por otro, promover la inserción laboral de las destinatarias a través del trabajo autogestionado en cooperativas de trabajo.

En tal sentido nos proponemos discutir aquí los ejes de intervención del Programa, según un enfoque feminista. Para ello se combina un análisis de política pública con un estudio microsocial, desde una estrategia cualitativa, estableciendo diálogos entre las valoraciones y las representaciones sociales de las propias destinatarias en relación a las respuestas ofrecidas por el Programa e intentando problematizar acerca de las consecuencias que podrían tener las condicionalidades sobre el fortalecimiento de su autonomía.

Los hallazgos que aquí se presentan dan cuenta de las superposiciones y fragmentaciones que se suceden en las respuestas gubernamentales dirigidas a esta población específica, a través de sucesivas migraciones de un programa en otro. Se observan también tensiones entre las respuestas brindadas y las necesidades de las propias destinatarias del EH, especialmente respecto de las limitadas respuestas en torno a las responsabilidades de cuidado que recaen mayoritariamente sobre ellas.

Introducción

A finales del siglo pasado y con más fuerza a principios del siglo XXI, se registra un giro en lo que se refiere a la implementación de políticas sociales vinculadas a las problemáticas de exclusión y alivio de la pobreza. La tendencia a diseñar e implementar políticas que se caracterizan por contar con un amplio alcance y una gran masividad, en contraste con lo ocurrido en décadas anteriores, se extiende a la mayoría de los países de la región. Si bien diferentes autores/as ponen en cuestión su potencial transformador, lo cierto es que los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI) de alcance masivo, han sido los protagonistas en materia de políticas sociales durante los últimos años. Su rasgo principal es: la transferencia de ingresos monetarios a una población específica, a cambio del cumplimiento de ciertas condicionalidades que se relacionan fundamentalmente con el acceso a la salud y educación de los/as niños y niñas[1], promoviendo así la creación de capital humano y social como medio para combatir la pobreza.

Una particularidad de estos programas se relaciona con el protagonismo de las mujeres, en tanto madres, como destinatarias de dichas transferencias, basada en una decisión continua de los diferentes gobiernos

1 Se utilizará a lo largo de la ponencia un lenguaje inclusivo, habiendo optado por la forma o/a. Si bien entendemos que esta discusión no se encuentra cerrada y es posible que no incluya a todas las identidades.

y que coloca a las mujeres como articuladoras del espacio doméstico y las tareas de cuidado. De allí que las consecuencias de aquel protagonismo, en términos de su autonomía, se haya instalado como una preocupación constante de la literatura feminista. En tal sentido las responsabilidades de cuidado que recaen sobre las mujeres de manera casi exclusiva y que son reforzadas por estos programas, se presentan como uno de los principales obstáculos para el logro de la igualdad de género[2].

Durante el 2013 se implementa en Argentina, como línea programática del Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST)[3], el Programa Ellas Hacen (EH), dirigido a 100.000 mujeres desocupadas jefas de hogar, con tres o más hijos/as a cargo, cobrando la Asignación Universal por Hijo/a (AUH), o en situación de violencia. Se promueve la organización de las destinatarias en cooperativas de trabajo, favoreciendo el trabajo asociado y autogestivo, en línea con los postulados de la economía social[4]. Algunas de las características novedosas que trae el EH se relacionan con la población a la que se encuentra dirigida y con la propuesta de promover cambios en las relaciones de género tradicionales, a través de una oferta de capacitaciones que pretende incidir sobre la tradicional división sexual del trabajo[5], asentándose en la organización cooperativa.

En especial, se reflexiona aquí acerca de las implicancias que tiene el EH sobre la autonomía de las destinatarias y recupera las tensiones y matices que subyacen entre sus intereses y las respuestas brindadas por el programa.

En tal sentido nos proponemos en primer lugar analizar los supuestos de género que subyacen en su diseño y las potencialidades que adquiere en relación al fortalecimiento de la autonomía de las mujeres así como respecto a la igualdad entre varones y mujeres[6]. Para ello, se realizó un análisis de política pública, retomando tanto la normativa que dio origen al Programa y los informes institucionales publicados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), como las diferentes dimensiones propuestas por Rodríguez Enríquez (2011) para estudiar estas iniciativas en clave de género. Se pretende además estudiar el programa enmarcado dentro de una continuidad de intervenciones gubernamentales y no como una iniciativa aislada.

En segundo lugar se realizó un estudio microsocial, desde una estrategia cualitativa, donde se privilegiaron las valoraciones y las representaciones sociales de las destinatarias acerca de los tres ejes de intervención del Programa: las capacitaciones en oficios no tradicionales, la inserción laboral a través del cooperativismo

2 Molyneux, (2007); Rodríguez Enríquez (2005); (2011); (2014); Marco Navarro, (2006); Martínez Franzoni, Voorend, (2008); Pautassi, Zibecchi, (2010); Zibecchi, (2013); Serrano (2005), entre otros/as.

3 El programa Ingreso Social con Trabajo se propone incluir a quienes no tienen empleo formal, apostando al cooperativismo como medio para insertar laboralmente a la población destinataria.

4 La Economía social se plantea como una matriz alternativa, una opción estructural que implica un cambio cualitativo de la economía y permite satisfacer las necesidades legítimas de todos/as sus miembros/as, teniendo un potencial para incluir a los/as desocupados/as y subocupados/as (Danani, 2004; Coraggio, 2004). La economía social propone la centralidad del trabajo como forma de realización plena de las capacidades personales, así como la posesión colectiva de los medios de producción, entre otras (Fournier, Ramognini, Papucchio de Vidal, 2013)

5 La división sexual del trabajo es la base sobre la que se construyen las relaciones sociales de género. La misma se plasma en el desempeño de tareas y roles diferenciados en la sociedad, que al mismo tiempo entrañan valoraciones distintas. La subordinación de las mujeres está directamente relacionada con la división sexual del trabajo y es el núcleo sobre el que se establece la dominación de las mujeres, creando estructuras de privilegio y discriminación (Molyneux, 1994). Heidi Hartmann (1994) hace un análisis sobre el surgimiento de la división sexual del trabajo y sostiene que no siempre ha sido jerárquica si bien existe desde tiempos remotos y que los trabajadores varones han tenido un papel decisivo en el mantenimiento de las mismas.

6 Nos referimos, por cuestiones analíticas, a mujeres y varones como un todo estático y homogéneo, sin embargo, según Perez Orozco (2006a), se debe hablar de una matriz del género, ya que ninguna persona "se adscribe plenamente a una concepción estática del género, sino que las identidades son parciales y móviles" (p.21).

y la terminalidad educativa a partir de entrevistas semiestructuradas a destinatarias del EH de diferentes localidades de los partidos de Lanús y Tigre, Provincia de Buenos Aires, durante los meses de agosto a diciembre de 2016.

Los PTCI: el protagonismo de las mujeres en discusión

Los programas de transferencia condicionada de ingresos de alcance masivo se instalaron con fuerza, a principios del siglo XXI, como la principal herramienta para hacer frente a los problemas de pobreza.

Su característica singular es la de transferir ingresos monetarios a una población específica, a cambio del cumplimiento de ciertas condicionalidades que se relacionan fundamentalmente con el acceso a la salud y educación de los/as niños y niñas de las familias, entendiendo que se promueve así la creación de capital humano y social y se interrumpe la reproducción intergeneracional de la pobreza, concibiendo a las familias como centrales para romper con el "círculo de la pobreza" (Arcidiácono, Pautassi, Zibecchi, 2010).

En especial, dentro de la población destinataria, las mujeres en tanto madres surgen como protagonistas de estas transferencias, quienes derivan, según Rodríguez Enríquez, en "beneficiarias operativas" (2011). En la gran mayoría de los PTCI implementados en la región, los/as destinatarios/as de las transferencias son los/as niños, niñas y adolescentes y sus madres intervienen como receptoras y en efecto como responsables de cumplir con las condicionalidades referidas a los controles de salud y educación de aquellos/as. Este rol protagónico despertó discusiones en la literatura vinculadas principalmente a la autonomía de las mujeres receptoras. En tal sentido, Rodríguez Enríquez (2011) advierte que al ser las mujeres las principales responsables del cumplimiento de las condicionalidades, se refuerza el rol tradicional de cuidadoras sin intervenir sobre la organización social del cuidado o la redistribución de los roles al interior de las familias.

De manera amplia el trabajo de cuidados refiere a las tareas de gestión y mantenimiento cotidiano de la vida y de la salud, necesidades básicas que permiten la "sostenibilidad de la vida" y que presentan una dimensión material –donde se hace referencia al trabajo en sí- y otra inmaterial –donde se pone en juego lo afectivo relacional- (Perez Orozco, 2006b:10). La autora agrega que este componente material ha mostrado una distribución desigual de los trabajos entre varones y mujeres dentro de las familias, operando sobre la distribución de la riqueza. Asimismo la organización social del cuidado, que refiere a la forma en la cual se distribuye el trabajo de cuidados en la sociedad entre el estado, las familias, el mercado y las organizaciones comunitarias (Carrasco, Borderías, Torns, 2011)[7], puede tener también implicancias en la asignación de dichas responsabilidades entre varones y mujeres. Además, según Lagarde (1998), la construcción de género femenina se sostiene sobre la idea de que las mujeres se encuentran habilitadas para hacerse cargo de la vida de otras personas y en tal construcción no existe autonomía posible. De ahí que el trabajo de cuidados actúa como un mecanismo generador de desigualdad entre varones y mujeres.

Ahora bien, por otro lado contar con un ingreso propio, que para muchas mujeres representa el único ingreso,

7 Esta categoría fue propuesta según las autoras por las analistas británicas de las políticas de bienestar con el objetivo de reclamar que se contemple en la sociedad europea la organización social del cuidado. En el mismo sentido Perez Orozco (2007) define la categoría de "cadenas globales de cuidado" las cuales se conforman con el objetivo de "sostener la vida", transfiriéndose el trabajo de cuidados en base a ejes de poder (género, etnia, etc), las cuales dependen también de la existencia de servicios públicos de cuidado, el sector mercantil, la regulación del empleo doméstico, regulaciones migratorias, etc.

podría favorecer su autonomía, sin embargo sucede a expensas de una sobrecarga en el tiempo de las mujeres y se apoya además sobre la división sexual del trabajo (Marco Navarro, 2006). La división sexual del trabajo se manifiesta en el desempeño de tareas y roles diferenciados entre varones y mujeres, que a su vez entrañan valoraciones distintas, creando estructuras de privilegio y dominación que sustentan la subordinación de las mujeres (Molyneux, 1994). Además, las mujeres pobres se constituyen en "colaboradoras de las políticas sociales" al recaer sobre ellas la responsabilidad de administrar correctamente los recursos familiares (Serrano, 2005:29).

Finalmente se pueden encontrar diferentes efectos de los PTCI sobre el protagonismo creciente de las mujeres como destinatarias. Lo cierto es que se han extendido a la mayoría de los países de la región, alcanzando gran masividad y un alto grado de aceptación, siguiendo un recorrido similar en la Argentina, aunque con algunas particularidades.

La implementación de los PTCI en Argentina.

Al igual que para el resto de la región, la exigencia de cumplir con las condicionalidades recayó principalmente sobre las mujeres, quienes también aquí se establecieron como mayoría dentro de la población destinataria.

En primer lugar, en un escenario de profunda crisis y alta conflictividad social surge durante el mes de mayo de 2002, el *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados/as (PJJHD),* que en un primer momento irrumpe como un programa de empleo, sin embargo, según Arcidiácono (2012), con el correr del tiempo, debido al rol secundario que adquirieron las contraprestaciones, se acercó a la familia de los denominados PTCI.

El PJJHD se caracterizó por transferir una suma mensual de 150 pesos argentinos (46 dólares aproximadamente al tipo de cambio de aquel momento) a cambio del cumplimiento de una contraprestación laboral, comunitaria o educativa de cuatro a seis horas diarias y el seguimiento de los controles de salud y educación de niños y niñas pertenecientes al núcleo familiar. La población destinataria se encontraba definida a través del decreto de creación N° 165/2002, artículo N°2, como

> Jefes o jefas de hogar, con hijos de hasta dieciocho años de edad o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar, se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan de forma permanente en el país.

Cabe destacar que dentro de la población destinataria se destacó una alta participación femenina, que alcanzó el 71%, a la vez que la mitad eran jóvenes de hasta 35 años y con hijos/as a cargo (96%). En este sentido posee varios puntos de encuentro con el Programa Ellas Hacen, principalmente respecto a las características de la población destinataria y de hecho, como se desarrollará más adelante, varias de las entrevistadas han sido destinatarias del PJJHD.

Algunos estudios han intentado explicar la alta participación femenina en el programa, sugiriendo que

se debe a "estrategias familiares de vida", vinculadas a la obtención de ingresos en escenarios de crisis (Pautassi, 2003). Esta explicación se refuerza, según la autora, con el hecho de que una amplia proporción de mujeres había declarado encontrarse inactivas meses antes de la inscripción al programa, es decir que posiblemente se trataba de mujeres que dedicaban al trabajo de cuidados no remunerado y ante la situación de crisis declararon encontrarse desocupadas y demandaron el cobro del beneficio.

Durante el 2004, a través del decreto 1506/2004, se inicia el recorrido hacia una reformulación del PJJHD, que marca el inicio del cierre progresivo del programa. En tal sentido, se reorienta específicamente a los/as destinatarios/as que tuvieran la posibilidad de reinsertarse en el mercado laboral, dadas sus "condiciones de empleabilidad" al Seguro de Capacitación y Empleo. Se distingue entonces a los/as destinatarios/as "empleables" de quienes tienen una situación "más desventajosa" y presentan dificultades para insertarse laboralmente, los/as denominados/as "vulnerables sociales", que migrarían a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social bajo el *Plan Familias para la Inclusión Social (PF)*. El PF pretende promover la mejora en la calidad de vida de niños y niñas y el desarrollo de las capacidades educativas de sus madres. Se entiende que las personas con mayores dificultades para acceder al mercado laboral y/o mantenerse en un empleo, por su "situación familiar" y "la cantidad de hijos", no debían realizar las contraprestaciones laborales, cuestión que fundamenta la focalización de dicha iniciativa en mujeres con dos o más hijos/as a cargo[8]. Evidenciando así que las responsabilidades de cuidado obstaculizan la salida al espacio público y derivan en el incumplimiento de las contraprestaciones laborales.

En términos de género este programa recibió varias críticas, dado que vuelve a ubicar a las mujeres en el espacio doméstico, posicionándolas como principales responsables de las tareas de cuidado de niños y niñas. Las mujeres con responsabilidades familiares forman parte de este sector "inempleable" para el cual la respuesta estatal se relaciona con un subsidio que facilita el cumplimiento de estas responsabilidades reproductivas, sin tener en cuenta que su condición de "inempleabilidad" guarda especial relación con aquellas responsabilidades (Campos, Faur, Pautassi, 2007).

Durante el mes de octubre de 2009 se implementa la *Asignación Universal por Hijo/a para Protección Social (AUH)* que amplía el régimen de Asignaciones Familiares a los/as hijos e hijas de trabajadores/as desocupados/as, informales, del servicio doméstico y/o que perciban un ingreso menor o igual al mínimo vital y móvil. En aquel momento se establece un monto de 180 pesos argentinos por hijo/a (47 usd aproximadamente al tipo de cambio del momento). Actualmente ese monto se actualizó a 2.652[9] pesos por hijo/a (58 usd aproximadamente al tipo de cambio del momento). A principios de 2011, se amplía la cobertura a mujeres embarazadas, a partir de la décimo segunda semana de embarazo, equiparando el monto al percibido por hijo/a.

No obstante la AUH mantiene varios puntos de encuentro con las iniciativas anteriores, se podría definir como un "PTCI particular", dado que se inscribe dentro de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) como parte del régimen de asignaciones familiares, guardando relación con la situación

8 Veáse http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno20-7-2009-2.htm

9 Monto actualizado a junio de 2019. Dicho monto se actualiza periódicamente a partir de la sanción de la Ley 27160 que dispone el cálculo de la movilidad en base a la fórmula definida por la Ley 26417 de movilidad de las prestaciones del régimen previsional público, representando un avance con respecto a iniciativas anteriores. Sin embargo a partir del 2018, bajo la nueva gestión de gobierno, se modifica la fórmula de movilidad de las prestaciones.

laboral de los/as receptores/as. A su vez, algunos/as autores/as la definen más cercana a un derecho dado que no tiene fecha de cierre y alcanza a toda la población que presenta las mencionadas características[10].

Casi la totalidad de la población que estaba incluida en el PJJHD y el PF migró a la AUH de manera automática, derivando en una especie de herramienta que unificó los diferentes programas que existían hasta el momento. Si bien los/as titulares del derecho son los/as niños y niñas, los/as receptores/as de la transferencia son sus madres o padres. La cantidad de niños y niñas alcanzados/as por la AUH asciende a 3.912.342 para el mes de febrero de 2019 y el porcentaje de mujeres receptoras al 96.6%[11]. Esta alta proporción de mujeres receptoras responde a diferentes decretos que establecen que las madres tienen prioridad sobre los padres para el cobro del beneficio. Esta decisión implica un posicionamiento claro respecto a las responsabilidades de cuidado, colocando a las mujeres como articuladoras del espacio doméstico y principales responsables del cumplimiento de las condicionalidades, perpetuando así a través de las políticas públicas, el rol tradicional que se les ha asignado históricamente. Si bien de esta manera se garantiza la disponibilidad de los fondos en manos de las mujeres, lo cierto es que termina por reforzar la tradicional división sexual del trabajo. Análogamente Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2013) argumentan que la AUH opera en desmedro de la autonomía de las mujeres, sin avanzar paralelamente sobre el diseño de políticas que promuevan su inserción a través del trabajo productivo y el verdadero desarrollo de su autonomía.

Por otro lado, no representa un beneficio para las mujeres sino en su rol de madres, en tanto no se inscriben como titulares del derecho.

En suma, el recorrido realizado hasta aquí da cuenta en primer lugar de un proceso de masificación de los programas de transferencias condicionadas y una tendencia regional a exigir a la población destinataria el cumplimiento de ciertas condicionalidades educativas y sanitarias de niños y niñas. Se distingue también un proceso de feminización de la población destinataria, particularmente en su rol de madres, y una persistente migración de programa en programa, evidenciando una fragmentación en las respuestas gubernamentales dirigidas a esta población. Por último se advierte sobre limitadas respuestas que ofrecen estos programas, respecto a la enorme carga de cuidado que recae sobre esta población específica.

Programa Ellas Hacen: en el marco del Programa Ingreso Social con Trabajo

Hacia el año 2009, durante la gestión de la presidenta Cristina Fernández, se suscitan en nuestro país una serie de eventos que debilitan al gobierno nacional. Se produce en primer lugar un alto nivel de confrontación con el sector agropecuario en torno a la discusión por el monto de las retenciones a las exportaciones, a partir de la Resolución N°125[12], que deviene en cortes sobre las principales rutas del país y un desabastecimiento

10 Si bien no logró alcanzar al total de la población, registra una tendencia en aquel sentido. A partir del 15 de abril de 2016, bajo el decreto N° 593/16 se incluye a los hijos e hijas de trabajadores/as que se encuentran adheridas al régimen simplificado para pequeños contribuyentes.

11 Disponible en http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/publicaciones/Boletin%20mensual%20AUH%20Febrero%202019.pdf

12 Véase en http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/138567/norma.htm

de productos alimenticios, cuyo impacto obligó al gobierno a retomar, a través de diferentes programas, la iniciativa política (Hopp, 2016).

En junio del mismo año, se agrava la situación política debido a la derrota electoral que atravesó el gobierno en las elecciones legislativas, que según Arcidiácono y Bermúdez (2015) lo deja en una situación de mayor debilidad. Asimismo el escenario empeora en el marco de una crisis internacional y el consecuente debilitamiento del mercado laboral.

En este marco, surge durante el mes de agosto de 2009 el Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST), dentro de la cartera del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El Programa se proponía incluir a quienes no tuvieran empleo formal, apostando al cooperativismo, como medio para mejorar los barrios y la calidad de vida de las familias (MDS, 2010). Se dispuso la realización de actividades de capacitación y asistencia técnica permanente para facilitar, entre otras cosas, la conformación de las cooperativas. A cambio los/as destinatarios/as recibían un incentivo monetario mensual compuesto por un monto básico y otro vinculado al presentismo, que para el mes de diciembre de 2016 ascendía a 4030 pesos (255 usd aproximadamente).

Durante el año 2013, por Resolución N° 2176/13, se abre una nueva línea dentro del PRIST, denominada "Ellas Hacen" (EH). Dicha línea tenía como población destinataria a 100.000 mujeres jefas de hogar monoparentales, desocupadas, residentes en villas de emergencia y asentamientos; con tres o más hijos/as a cargo (menores de 18 años) percibiendo la Asignación Universal por Hijo/a (AUH); y/o hijo/a discapacitado/a; y/o se encontraran atravesando situaciones de violencia de género. El Programa se proponía como objetivo general "la creación de oportunidades de inclusión socio-ocupacional y de desarrollo de capacidades humanas y sociales de la población desocupada con situación de alta vulnerabilidad social" (MDS, 2014:40). Los ejes se pueden resumir en tres: formación y capacitaciones en oficios, terminalidad educativa primaria y/o secundaria y asistencia en la conformación de cooperativas.

La población destinataria se encontraba conformada, según criterios de selección, principalmente por mujeres jefas de hogar, con tres o más hijos/as a cargo. Alrededor de un 70% de las destinatarias contaban, al momento de la inscripción, con tres hijos/as o más menores de 18 años y un 13,5% con hijos/as con alguna discapacidad. Un 20% de las destinatarias se incorporó por encontrarse en situación de violencia, previa evaluación de profesionales (MDS, 2015b).

La meta inicial de destinatarias fue estimada en 100.000 mujeres, aunque finalmente se inscribieron 98.876, pertenecientes a distintas localidades del país, contando la provincia de Buenos Aires con la mayor cantidad de inscriptas (56,4%) (MDS, 2015b).

El 83% de las destinatarias se encontraban dentro del rango de entre 18 y 39 años, lo que indica que en su gran mayoría se trataba de mujeres en edades reproductivas. En lo que se refiere al nivel educativo, al momento de la inscripción, el 87,9% de las destinatarias no había finalizado los estudios formales (nivel primario y/o secundario) y un 20,1% de ellas no había finalizado siquiera el nivel primario. En cuanto a la vivienda, más del 70% vivía en casas de dos o menos habitaciones y el 68% no contaba con vivienda o terreno propio, dando cuenta de las limitadas condiciones habitacionales que atravesaban.

Por otro lado el promedio de miembros de las familias de las titulares era de 5,4 y la tasa de dependencia promedio[13] representa aproximadamente el doble en la línea EH, con respecto a la línea original (3,5 y 1,9 respectivamente[14]).

El Programa según un enfoque feminista

La lectura de las políticas públicas desde una crítica feminista, intenta desentrañar el carácter jerárquico atribuido a las relaciones entre los géneros a partir de construcciones sociales que pretenden dictaminar el lugar asignado a los distintos géneros en la sociedad (Anzorena, 2014). La autora agrega que "el punto de vista de género feminista" viene a iluminar que las políticas públicas se encuentran también marcadas sexualmente y a desnaturalizar la idea dominante de que existe una equivalencia entre mujeres, madres y familia.

Para analizar el EH desde un enfoque feminista, retomaremos a modo analítico, las dimensiones propuestas por Rodríguez Enríquez (2011): Base del derecho al beneficio y titularidad; Magnitud del beneficio; Características de las condicionalidades e implicancias para la distribución del trabajo productivo y reproductivo y Mecanismos de participación.

Respecto a *la titularidad del beneficio*, si bien las destinatarias del EH son portadoras del derecho, su incorporación se encontraba mediada por criterios familiares y no individuales, ya que dependía principalmente de la presencia y la cantidad de hijos e hijas. Según la autora, estos criterios podrían promover conformaciones familiares particulares y roles específicos al interior de éstas. Adicionalmente ubicar a las familias como sujeto de las prestaciones no sólo promueve un tipo de organización familiar sino que castiga con la pérdida de derechos a las conformaciones consideradas "diferentes" (Perez Orozco, 2014).

En relación a la *magnitud del beneficio* en primer lugar podemos destacar que asumió un carácter individual, no obstante es posible que las mujeres continuaran priorizando su utilización en beneficio de sus hijos e hijas o en función de necesidades familiares y no individuales. En cuanto a la magnitud, representó para el mes de diciembre de 2016 una suma equivalente a la Canasta Básica Total (4030 y 4257[15] respectivamente). Ahora bien si se combina el beneficio con la AUH por tres hijos/as el total asciende a $7339, monto que se equipara con el Salario Mínimo Vital y Móvil fijado por ley para esa fecha (7560 pesos). De igual manera esta suma resultaría insuficiente para afrontar servicios de cuidado.

Respecto a las *características de las condicionalidades e implicancias para la distribución del trabajo productivo y reproductivo* resulta relevante estudiar si las condicionalidades se encuentran vinculadas a dimensiones del cuidado o del trabajo productivo, si promueven la autonomía de las mujeres y si tienen un carácter punitivo o se instalan como derechos. En este sentido el EH promueve contraprestaciones relativas al trabajo productivo, ya que las 5 horas diarias exigidas se distribuyen entre capacitaciones en oficio, terminalidad educativa y armado de las cooperativas. Según Franzoni y Voorend (2008), este tipo

13 Se define como la razón entre los miembros activos y los/as inactivos del hogar. Es decir se refiere a la cantidad de miembros de la familia que dependen económicamente de la persona activa que aporta los ingresos para el sostenimiento de dicha familia.

14 Véase MDS (2015b)

15 Véase https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_01_17.pdf

de condicionalidades genera mayor autonomía y autoestima en las mujeres destinatarias, contribuyendo a alcanzar la igualdad de género.

El programa además posee una característica novedosa, se propone deconstruir estereotipos de género a partir de una oferta de capacitaciones en oficios no tradicionales: plomería, electricidad, etc. Este componente se aleja del modelo tradicional impuesto por los PTCI, procurando incidir sobre la tradicional división sexual del trabajo. Sin embargo las contraprestaciones adquieren un carácter punitivo, ya que al no cumplirlas, las destinatarias pierden el beneficio. De hecho, no se contemplan situaciones especiales (al menos desde la normativa) respecto del ausentismo y se adoptan los mismos criterios de presentismo previstos en la línea original, desconociendo así los obstáculos referidos al cuidado.

Adicionalmente, una particularidad que adquiere el EH es el requisito de ser titular de otro programa para incorporarse: la AUH. De modo tal que si bien las contraprestaciones propuestas por éste se relacionan con aspectos productivos, las condicionalidades exigidas por la AUH se mantienen, conservando así el carácter maternalista de la mayoría de los PTCI, vía el EH.

Rodríguez Enríquez (2011) advierte que el trabajo de las mujeres se incrementa cuando ingresan como destinatarias de estos programas, viéndose afectada su intensidad del uso del tiempo, derivando en una sobrecarga del tiempo de las mujeres destinatarias y en una afirmación del rol cuidador, que se asienta sobre la tradicional división sexual del trabajo.

Si bien, según datos del MDS (2015a), el 93,4% de las destinatarias asegura que a partir de la incorporación al programa ha logrado reorganizar las tareas al interior de su hogar, no se prevé, al menos desde el diseño del Programa, ningún mecanismo institucional dirigido a aliviar la sobrecarga de cuidado, ya sea a través de mecanismos que favorezcan la redistribución al interior de sus familias o la articulación con centros de cuidado infantil. En tal sentido, la mencionada reorganización debió posiblemente sostenerse en base a arreglos domésticos, ya sea recayendo en otras mujeres de la familia o en organizaciones comunitarias.

Por otro lado la inclusión de *mecanismos de participación,* así como las instancias de encuentro e intercambio con otras mujeres pueden producir consecuencias positivas en cuanto a la autoestima de las receptoras. Según encuestas realizadas por el MDS (2015a) a destinatarias del Ellas Hacen, un 94,6% de ellas asegura haber podido tomar más decisiones al interior de sus familias y un 91% afirma haber fortalecido sus vínculos personales, contando con nuevas redes sociales, comunitarias e institucionales, a partir del ingreso al programa. Si bien estos datos provienen de encuestas oficiales y deben leerse en esa clave, entendemos que las condicionalidades referidas al espacio público y al encuentro con otras, ofrecen la oportunidad de participar en diferentes redes sociales o comunitarias, así como también de organizarse.

Ahora bien, no se advierte en el diseño, más allá de estas instancias, mecanismos institucionales que promuevan la participación de las mujeres destinatarias o faciliten el intercambio con la gestión local del Programa, que les permita participar del proceso de implementación.

La mirada de "Ellas"

El recorrido previo realizado por las mujeres entrevistadas da cuenta de las características que comparten en sus historias de vida y a su vez de las superposiciones y fragmentaciones que se continúan sucediendo en las respuestas institucionales.

En tal sentido un primer grupo de mujeres está compuesto por las que previa incorporación al Programa se encontraban dedicadas al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. El EH les brindó la oportunidad de *salir de sus casas* y encontrarse con otras.

El otro grupo se encuentra integrado por quienes han realizado siempre trabajo remunerado, principalmente en tareas de servicio doméstico o de costura, aunque su trayectoria transcurrió en trabajos precarios y mal remunerados. Para este grupo de mujeres, el programa significó un ingreso extra y fijo, constituyendo una estrategia de vida. . "*Es una ayuda…es una gran ayuda… y sí, porque la verdad que con eso en mi economía yo como y vivimos con eso, más la asignación y lo que uno trabaja algunos días en casa de familia*" (Berta, Lanús Zona Sur). A partir de este relato se refleja que la *magnitud del beneficio* es significativa para ellas.

Por otro lado, cuando se indaga acerca de su historia en tanto receptoras de programas sociales, un número importante asegura haber sido destinataria del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados/as. Esto da cuenta de una larga trayectoria de "inactividad", informalidad y/o desocupación que viene atravesando esta población específica, donde las respuestas gubernamentales se van sucediendo unas a otras y forman parte fundamental de sus estrategias familiares de vida, garantizando un ingreso fijo mensual a través del tiempo.

Respecto a *las características de las condicionalidades*, como se mencionó anteriormente, éstas transcurren en el espacio público y tienen un carácter productivo, cuestión que favorecería una mayor autonomía económica. Ahora bien, surgen de los relatos resistencias a capacitarse en oficios no tradicionales.

De hecho proponen como alternativa, la realización de capacitaciones en oficios tradicionalmente "femeninos" como costura o peluquería, que según ellas, tienen mayor utilidad como salida laboral y no forman parte de la oferta de capacitaciones que sugiere el Programa. Se manifiesta entonces una tensión entre la propuesta de deconstruir estereotipos de género y las representaciones que surgen entre las propias receptoras sobre éstas. En tal sentido Viviana señala "*Me serviría más aprender a coser por ejemplo para tener una salida laboral. Eso es lo que necesitamos, algo que nos permita salir y trabajar*". Vemos que se naturaliza la división sexual del trabajo ya que según Izquierdo (2003) los sujetos se configuran en el reparto de las responsabilidades, de hecho las mujeres entrevistadas manifiestan la preferencia por realizar actividades "*más de mujer*". Ahora bien el aprendizaje de aquellos "oficios no tradicionales" adquiere relevancia en el ámbito doméstico y muchas de las entrevistadas valoran la autonomía que les representa *no depender de un hombre* para realizar ciertos arreglos en la casa. No obstante, esta mayor autonomía no se traduce en una oportunidad concreta de generar ingresos propios vía el mercado laboral, de modo tal que no tuvo incidencia directa en la autonomía económica de las mujeres entrevistadas.

De hecho la inserción laboral resultó una demanda recurrente de las mujeres entrevistadas. "*Yo quiero trabajar, que me manden a trabajar, a la calle o a los hospitales, que se necesita limpieza…yo prefiero*

trabajar, tener esas cinco horas trabajando… y ganarme la plata trabajando…" (Rocío, Escalada). Lagarde (1998) señala que el estatus y prestigio que otorga el trabajo son fundamentales en la construcción del poder de género y lo cierto es que la principal motivación en relación a su incorporación al programa se refiere a las oportunidades que ofrecía de capacitarse y trabajar. En tal sentido entendemos que la intervención sobre aspectos laborales resulta fundamental para fortalecer la autoestima y autonomía de las mujeres, sin embargo, surge de los relatos, que con el correr del tiempo las capacitaciones han ido adquiriendo mayor peso con respecto al componente laboral/cooperativo.

Se advierte por otro lado un discurso trabajocéntrico y moralizante en algunas afirmaciones "*yo prefiero ganarme la plata trabajando*", reproduciendo discursos que se apoyan en la responsabilidad individual de la situación de pobreza, discursos que de hecho fundamentan las condicionalidades en este tipo de programas.

Con respecto a las *implicancias para la distribución del trabajo productivo y reproductivo,* las entrevistadas señalan que su principal obstáculo a la hora de contraprestar *"son los pibes"*. El trabajo de cuidados que ellas realizan, no sólo es excesivo, sino que afecta de manera directa todas las actividades que desarrollan, incluidas las referidas al Programa. Así, la misma condición que posibilitó su acceso, "*ser mamá de más de tres chicos*" se termina transformando en el principal obstáculo a la hora de cumplir con las exigencias.

> Es obvio que si tenés más de tres pibes no te podés mover, porque si tenés la posibilidad de irte todos los días cuatro horas, porque encima tenés que viajar todo, vas a trabajar porque no te quedás por esa plata. Porque es la realidad, yo si a mí me dan a elegir… (Karina, Montechingolo)

La mayoría de ellas señala que ha tenido dificultades para conciliar las actividades propuestas por el programa con el trabajo de cuidados de modo tal que han tenido que desarrollar diferentes estrategias familiares. De acuerdo a Tobío "las estrategias de las mujeres son aquellas prácticas encaminadas a lograr un cambio en su posición en la familia, en el mundo del trabajo y en la sociedad en general" (2005:140). La autora señala que cuando no hay respuestas estatales a las responsabilidades de cuidado las mujeres deben gestionar una amplia variedad de necesidades, demandas y recursos para conciliar dos mundos que se encuentran separados uno del otro, el familiar y el laboral. En tal sentido, la estrategia de *"ir con los pibes"* es la más utilizada entre las entrevistadas ya que, según mencionan, el Programa les brinda esa posibilidad y se desprende de los relatos que no lo perciben como un derecho o una obligación de dar respuesta a sus responsabilidades de cuidado, sino como una concesión.

> Gracias a dios son muy copados acá, eso sí nos piden viste que cuidemos que no golpeen las puertas, los vidrios, los baños, todo eso pero no, no hay problema, igual que cuando vamos a estudiar, si no tenés con quién dejarla, llevás la nena a clase (Valeria, Montechingolo).

En este sentido, adquieren protagonismo los/as capacitadores, talleristas, burócratas locales, que "*se copan"* y permiten entrar a los/as niños/as, dando respuestas, aunque sea de manera parcial, a las demandas de cuidado de las destinatarias. A pesar de eso, para muchas entrevistadas representa *"un sacrificio terrible"* porque al fin de cuentas los/as niños/as continúan a su cuidado. A su vez, dado que cuentan con este "permiso" no se consideran situaciones específicas que hacen al cuidado respecto a las ausencias, con lo cual queda al descubierto el carácter punitivo de las contraprestaciones, invisibilizando así obstáculos referidos al cuidado.

Ahora bien por otra parte, respecto a los *mecanismos de participación*, una cuestión que no se discute entre las entrevistadas es que el programa se impone como una salida de lo doméstico y un encuentro con otras mujeres, aspecto que puede operar positivamente en la mayor autonomía y autoestima de las destinatarias.

Se observa que los encuentros con otras compañeras se transforman en espacios muy valiosos, donde pueden compartir no sólo momentos de esparcimiento sino también sus problemáticas.

> Socializar más que nada, salir y estar con los pares, con las compañeras que por ahí están pasando una situación y que uno por ahí piensa que es la única y que se te viene el mundo encima y no es así porque después empezamos a hablar y hay un mundo afuera (Andrea, Lanús zona sur).

La exigencia de salida al espacio público es valorada por las entrevistadas, dado que se privilegia la socialización como contracara del "encierro en lo privado" reflejando un evidente cambio respecto a su situación anterior. "*Agradecidísima al programa, super agradecida, no hay vuelta que dar, hicimos un clic en un montón de cosas, un montón, un montón de personas, de mujeres, fue un empoderamiento gigantezco"* (Rosana, Tigre Centro)

A su vez se evidencia la importancia que adquirió el programa para algunas mujeres que se encontraban atravesando situaciones muy críticas y en especial el rol que adquirieron los/as talleristas y burócratas locales en el proceso de fortalecimiento de su autonomía.

> Y bueno, es todo un revuelto que tengo en la cabeza, pero llego acá [a contraprestar] y es como que me distraigo, me distraigo y te digo la profe me dice "Te veo cambiada, más cambiada, un poco mejor, mirá qué lindo peinado, qué te hiciste en el pelo…" y así están, siempre, siempre alentándome (Juliana, Montechingolo).

En síntesis, a diferencia de los tradicionales PTCI, el programa se constituye como una puerta de salida al espacio público y especialmente para el caso de las mujeres que "*no salían de sus casas",* se traduce en un aumento de su autonomía y autoestima. No obstante, dado que la salida al espacio público no se encuentra exenta de obstáculos para ellas, resulta esencial considerarlos y prever respuestas en este sentido.

Conclusiones

Se pudo advertir por un lado, a partir del recorrido realizado, un proceso de masificación y feminización de los principales programas de transferencias condicionadas de ingresos en América Latina, que deriva en una responsabilidad casi exclusiva de las mujeres sobre el cumplimiento de las condicionalidades.

Se analizó particularmente para el caso argentino el Programa Ellas Hacen, y se detectaron los supuestos de género que subyacen en su diseño e implementación a partir de diferentes dimensiones propuestas por la literatura, combinando este análisis con la perspectiva de las destinatarias.

Ante todo, pudimos detectar que esta población viene atravesando una larga historia de inactividad, informalidad y/o desocupación, donde las respuestas gubernamentales se suceden unas a otras ofreciendo soluciones parciales y fragmentadas.

Ahora bien el programa bajo estudio presenta algunas fortalezas en relación a los tradicionales PTCI, dado que en primer lugar las receptoras se inscriben como titulares directas y no como "beneficiarias operativas". A su vez, el *monto del beneficio* resulta comparable al salario mínimo vital y móvil y según las entrevistadas adquiere una importancia clave, combinado con la AUH, dentro del ingreso monetario de sus familias, sin embargo resulta insuficiente para afrontar servicios de cuidado.

En cuanto a la *característica de las condicionalidades*, su vinculación con aspectos productivos se manifiesta como una fortaleza. No obstante, según las mujeres entrevistadas el programa no ha logrado incidir en la generación de ingresos propios por fuera del programa, de modo tal que su capacidad para favorecer la autonomía económica se ve limitada. Asimismo las condicionalidades adquieren un carácter punitivo, desconociendo desde el diseño obstáculos referidos al cuidado, dado que no se evidencia en su normativa ninguna estrategia vinculada a su respuesta. Adicionalmente se refleja a partir de los relatos las dificultades que atraviesan las mujeres destinatarias para conciliar las exigencias del programa con el trabajo de cuidados.

Por último respecto a los *mecanismos de participación*, si bien el programa no prevé desde su diseño mecanismos institucionales que promuevan la participación, los espacios de encuentro con otras mujeres han facilitado el armado de redes y el acompañamiento en situaciones críticas por parte de sus compañeras. Esos espacios se consolidaron como *puertas de salida* del "encierro en lo doméstico", traduciéndose en un aumento de la autonomía y autoestima de las mujeres destinatarias.

Finalmente a principios de 2018, el Programa sufre modificaciones y se unifica con el PRIST, bajo la denominación "Hacemos Futuro" (HF). Se eliminan en adelante, los objetivos relativos a la promoción cooperativa, la gestión local del Programa y los espacios de construcción colectiva, priorizando en los/as destinatarios/as criterios individuales (Ferrari Mango, Campana, 2018). Este nuevo escenario sugiere un retroceso dado que, tal como se mencionó, los espacios de encuentro fueron muy valiosos para las entrevistadas.

Queda en adelante el interrogante sobre el devenir del programa HF y la consecuente continuidad de los espacios colectivos que había logrado consolidar.

Bibliografía

Anzorena C. (2014) Aportes conceptuales y prácticos de los feminismos para el estudio del Estado y las políticas públicas. Revista de Trabajo Social Plaza Pública Nº11 pp 17-41. Recuperado de https://revistaplazapublica.files.wordpress.com/2015/03/11-3.pdf

Arcidiácono P. (2012) La política del "mientras tanto". Buenos Aires: Biblos

Arcidiácono P., Pautassi L., Zibecchi C., (2010). La experiencia comparada en materia de clasificación de desempleados y destinatarios de programas de transferencias de ingresos condicionadas en Trabajo y Sociedad N° 14 vol. XIII. Santiago del Estero, Argentina: Universidad Nacional de Santiago del Estero

Campos, L., Faur, E., Pautassi, L. (2007). Programa Familias por la Inclusión Social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial. Buenos Aires: CELS

Carrasco C., Borderías C., Torns T., (2011). Introducción. El trabajo de cuidados: Antecedentes históricos y debates actuales en Carrasco C., Borderías C., Torns T., (eds.) El trabajo de cuidados: Historia, teoría y políticas. Madrid: Los libros de la Catarata

Coraggio J.L. (2004) Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social en Danani C. (Coomp.) Política Social y Economía Social: debates fundamentales. Buenos Aires: Universidad de Gral. Sarmiento.

Danani C. (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y la economía social en Danani C. (Coomp.) Política Social y Economía Social: debates fundamentales. Buenos Aires: Universidad de Gral. Sarmiento.

Fournier, M., Ramognini M., Papucchio de Vidal, S., (2013). Economía Social y Género: Construyendo un marco conceptual para la integración de la perspectiva de género en experiencias y políticas orientadas al desarrollo de la economía social en Constanzo, V., Maidana D.,(Comps) Hacia otra economía. Buenos Aires:UNGS

Hartmann H. (1994). Capitalismo, Patriarcado y Segregación de los Empleos por Sexos en Borderías C., Carrasco C., Alemany C.(Comp.) Las mujeres y el trabajo: rupturas conceptuales. (pp 253-291) Barcelona: Icaria.

Lagarde, M. (1998). Claves feministas para el poderío y la autonomía de las mujeres. Managua: Puntos de Encuentro

Marco Navarro F. (2006). Cuidado no Remunerado y Acceso a la Protección Social en Revista Nómadas N°24 pp 36-43. Bogotá: IECSO

Martínez Franzoni, J., Voorend, K. (2008) Transferencias condicionadas e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises? En Revista de Ciencias Sociales vol IV N°122 pp. 115-121 San José de Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015a) Argentina Trabaja, Programa Ingreso Social con Trabajo. Ellas Hacen: Caracterización de titulares a casi dos años de inclusión Total País. Buenos Aires: Autor. Recuperado de https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/4.-Perfil-de-cooperativistas-de-Ellas-Hacen-todo-el-pa--s.pdf

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015b) Situación Actualizada de Titulares de la Línea Ellas Hacen: Perfil de los titulares y aspectos evaluativos al Primer Semestre 2015. Buenos Aires: Autor. Recuperado de https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/Perfil-de-titulares-Ellas-Hacen-2015.pdf

Molyneux M. (2007). Two Cheers for CCTs en IDS Bulletin, V.38 N°3. England: Institute of Development Studies

Pautassi, L y Zibecchi, C (2010) "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias", Santiago de Chile, CEPAL. Serie Políticas Sociales. 159

Pautassi, L. (2003) Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina en Valenzuela (edit) Políticas de Empleo para superar la pobreza. Santiago de Chile:OIT

Perez Orozco (2006b). Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico en Revista de Economía Crítica N°5

Perez Orozco (2006b). Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico en Revista de Economía Crítica N°5

Perez Orozco A. (2006a). Perspectivas feministas en torno a la economía: el caso de los cuidados. España: Consejo Económico y Social

Perez Orozco A. (2014). Subversión feminista de la economía: Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida. Madrid: Ed. Traficante de Sueños

Rodríguez Enríquez, C. (2005). Políticas de Protección Social, Economía del Cuidado y Equidad de género. XXXVIII Reunión de la Mesa directiva de la conferencia regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe. Mar del Plata: CEPAL

Rodríguez Enríquez, C. (2011). Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? Santiago de Chile: CEPAL.

Serrano C. (2005). La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL

Tobío, C. (2005). Madres que Trabajan: Dilemas y estrategias. Madrid: Ediciones Cátedra.

Zibecchi, C. (2013). Trayectorias asistidas: abordaje de los programas sociales en Argentina desde el enfoque de género. Buenos Aires: Eudeba

El Programa Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja en la provisión de bienestar (2009-2015)

Ángeles Bermúdez

Introducción

El Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja lanzado en agosto de 2009 constituyó un esquema de intervención descentralizado que combinaba la transferencia de ingresos individuales y la generación de oportunidades socio-ocupacionales a través de la conformación y financiamiento desde el gobierno de cooperativas de trabajo. Se presentaba como un exponente de innovación en materia de políticas sociales fundamentalmente por la incorporación de la figura cooperativa en grandes magnitudes. A principios de 2013, como nueva línea del PRIST-AT fue lanzado el programa "Ellas Hacen" (EH) en cabeza de Ministerio de Desarrollo Social, destinado a mujeres con 3 hijos o más y/o al menos un hijo discapacitado que reciban la Asignación Universal por Hijo y/o sean víctimas de violencia como otro de los criterios focalizadores.

Al momento del lanzamiento del PRIST-AT, además de conformar un solo ente cooperativo (FECOOTRA)[1], el programa recostó su gestión principalmente en los gobiernos municipales de la provincia de Buenos Aires. Esta tendencia se mantuvo: en 2015 el 77% de los 138 entes eran municipales y el 92% de los entes municipales se ubicaban en la provincia de Buenos Aires[2].

En desarrollos previos (Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014; Arcidiacono y Bermúdez, 2015) nos hemos distanciado de las interpretaciones que han asimilado estos programas a los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos -PTCI- (que se limitan a transferir ingresos a las familias con hijos a cambio de una condicionalidad educativa o de salud o incluso aquellas definiciones más amplias de PTCI que contemplan dentro de ellas las contraprestaciones laborales), quitando potencial político y explicativo para captar los matices, las dinámicas y los actores que se involucran en este tipo de intervenciones.

Es por eso que resaltamos que el PRIST-AT se nos presentaba como un exponente de innovación en materia de políticas sociales en los últimos años, fundamentalmente por la incorporación de la figura cooperativa, pero también por los montos de las transferencias individuales[3] y los esquemas de protección social, que significaron un avance notable respecto de cualquier otro programa social[4].

De manera que se constituyó en un ejemplo de envergadura que, haciendo uso de las cooperativas creadas bajo programas sociales, combinó principios y lógicas propias de formatos de intervención previas, como las transferencias de ingresos, una fuerte apelación al discurso del capital humano, una concepción limitada de economía social y solidaria y las exigencias de contraprestaciones en cooperativas que a su vez habilitaba a prácticas próximas al trabajo asalariado, principalmente por el control del presentismo y la productividad y los lineamientos decididos desde el propio MDS junto a los entes ejecutores, alejándose de dinámicas propias de autogestión.

1 En 2015 funcionaban como entes ejecutores ocho Federaciones de cooperativas.

2 A partir de 2010 se inició la etapa que incorporó 14 entes provinciales que consistió en la realización de obras de refacción y construcción en tierras del Estado provincial localizadas pero no sujetas a la administración de los intendentes del conurbano bonaerense (Logiudice, Bressano, y Borghini, 2011). Además, funcionaron como entes nacionales: el Ministerio de Desarrollo Social Nacional y la Administración de Infraestructura Ferroviaria (ADIF) y a partir de 2012 se incorporaron 8 universidades nacionales.

3 En sus inicios, el monto representaba casi el 85% del salario mínimo vital y móvil (SMVM), tendiendo a emparentar así a sus receptores con el resto de los trabajadores que, bajo la propia definición del programa en sus inicios, significaba una *oportunidad socio-ocupacional*. Sin embargo, llegando al final de la gestión del gobierno de Cristina Fernández el valor de la transferencia alcanzaba el 50% del SMVM.

4 Además de las transferencias concebidas como "incentivos de inclusión social" el MDS asumía el pago del monotributo social "costo cero" para cada titular, encuadrando la actividad impositiva, previsional y el acceso a la obra social al tiempo que proveía los elementos de seguridad para el trabajo (cascos, guantes, calzado, ropa de trabajo) y financia un seguro por accidentes personales a favor de cada titular, mientras que los entes ejecutores financiaban seguros contra terceros.

Esta ponencia pretende reflexionar sobre la opción del cooperativismo como alternativa dentro de la política social, sobre las peculiaridades de este nuevo tipo que denominaremos "cooperativismo bajo programa". Trabajaremos sobre dos líneas de análisis. Por un lado, nos interesa mostrar las diferentes evoluciones posibles del cooperativismo asociado a políticas y programas sociales, que observamos en la agenda teórica sobre la institucionalización de experiencias de ESS y los recorridos del propio movimiento cooperativo a partir de diversas experiencias históricas y contemporáneas a nivel internacional. Por el otro analizamos los alcances de la dimensión cooperativa tanto para el PRIST-AT como EH en el periodo 2009-2015 a partir de las visiones y aspiraciones de los actores estatales sobre esa figura.

Inscribimos nuestro análisis en una investigación mayor[5] sobre la opción política del cooperativismo en el marco de programas sociales como línea de política social novedosa que comienza en 2003 pero que se consolida en 2009, y contribuye a resignificar al cooperativismo como arreglo social e institucional[6] y como movimiento político.

Al ser las cooperativas creadas desde el gobierno, el análisis nos conduce hacia una mirada retrospectiva de los intercambios del cooperativismo con otras esferas de bienestar como puntos de miras privilegiado, para comprender la naturaleza del cooperativismo bajo programas sociales.

Las relaciones del Estado y las cooperativas siempre han asumido importante significación por ser estas organizaciones que, además de perseguir la satisfacción de necesidades de sus integrantes, en su desarrollo histórico han expresado también preocupación por la comunidad y ello ha sido reconocido como uno de sus principios en la última declaración de identidad cooperativa en 1995.

Ubicamos nuestro objeto de análisis en un recorrido que advierte una etapa de resignificación de esa figura por las nuevas configuraciones entre la esfera estatal de provisión de bienestar y el mundo del cooperativismo, que adquiere una especificidad propia. Observamos el desempeño de actores estatales polifónicos, con intereses contradictorios; y actores no estatales del movimiento cooperativista en particular y otro conjunto de movimientos sociales que participaron en el programa. De modo que nuestro abordaje a partir del análisis de las esferas de producción y provisión de bienestar permite ubicar las experiencias cooperativas surgidas a partir de la política social en su interacción e interpenetración con actores sociales de la economía popular comunitaria.

Particularmente la introducción de la herramienta cooperativa en el campo de las políticas sociales a su vez va a desencadenar una serie de clivajes y posicionamientos dispares de actores estatales y no estatales, particularmente entre diversos sectores del cooperativismo, y de movimientos que se autodenominan de la economía popular.

Se propone un diálogo entre recorridos teóricos que en general se presentan de manera aislada: los estudios sobre la política social y provisión de bienestar[7], por un lado, y el campo de estudios de la economía social y solidaria y el cooperativismo por el otro.

5 Esta ponencia recoge algunas discusiones de mi tesis doctoral en Ciencias Sociales (UBA).
6 El cooperativismo se encuentra en permanente revisión a través de su práctica. Ello puede verse plasmado en las continuas redefiniciones o rejerarquizaciones históricas de los principios cooperativos.
7 Esping-Andersen, (1993, 2000), Adelantado et al, (1998), Martínez Franzoni (2005), entre otros.

Pero particularmente recuperamos el debate teórico-político dentro de este campo sobre el cooperativismo como herramienta para abordar problemas de empleo, informalidad y pobreza que se despliega sobre todo en ámbitos de organismos internacionales, universitarios y el mismo movimiento cooperativo.

En el análisis presentamos grandes tendencias de las políticas en su conjunto que dejan de lado las particularidades de la implementación en cada jurisdicción, centrado principalmente sobre las lógicas políticas que han dado forma al programa contemplando el diseño como una etapa extendida en el tiempo que lejos de constituir una etapa escindida de la implementación, es considerado como un proceso de permanente redefinición (Arcidiacono, 2017). Ponemos especial foco en las opiniones sobre las perspectivas de la opción política del cooperativismo en el PRIST-AT y EH de los/as funcionarios/as y burocracias de nivel callejero (Lipsky, 1980) organizadas a partir de la oposición socio-espacial "escritorio/territorio" y "nación" y "territorio", como imperativo que atravesó el funcionamiento interno del MDS bajo la gestión de Alicia Kirchner donde "bajar a territorio" en encuentros episódicos con los destinatarios (Perelmiter, 2016). Estos actores conformaron un particular punto de mira y de entrada al fenómeno a estudiar, a partir del cual interpretamos las políticas bajo análisis.

Por ello, junto con el análisis de normativas, documentos públicos, informes de evaluación e impacto sobre el programa, junto con una serie de pedidos de información pública[8], realizamos un conjunto de entrevistas a esas burocracias y funcionariado del MDS, del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y del Consejo Nacional de la Mujer (CNM) entre marzo de 2014 y abril de 2018.

El PRIST-AT como vector de resignificación y politización del cooperativismo

El cooperativismo bajo programa nos invita a realizar una lectura renovada de la propia historia del cooperativismo y sus vinculaciones con la política social.

Es preciso no perder de vista que el cooperativismo como figura jurídica se ha ajustado a diferentes realidades sociales y proyectos de desarrollo a lo largo de contextos históricos variables en todo el mundo, y ello ha sido reflejado en legislaciones nacionales que dan cuenta de los procesos de cambio. Asimismo, el cooperativismo como movimiento, como asociación y empresa, ha debatido

a lo largo de su historia los criterios de la identidad cooperativa, que el cooperativismo bajo programa pone en tensión e inicia un proceso de debates sobre su resignificación.

La historia del movimiento cooperativo significó la separación del movimiento sindical y la perdida de la dimensión política como proyecto de transformación global. Uno de los problemas del cooperativismo latinoamericano actual es su escasa politización; por un lado, el viejo cooperativismo ha perdido fuerza

8 Decreto 1172/03 y Ley 27.275.

como movimiento social, por otro lado, las nuevas expresiones de economía solidaria han sido vaciada de contenido de transformación por dispositivos ideológicos que sirven a los intereses del sector capitalista de la economía (Guerra, 2010).

Además, como se sabe, los peligros de instrumentalización de las cooperativas por los Estados ha sido un hecho recurrente durante el siglo XX (controladas, instrumentalizadas y/o subsumidas tanto a los Estados de Bienestar como a los Estados socialistas en el siglo XX) y tema de preocupación tanto para el movimiento cooperativo como la literatura especializada (Coraggio, 2002, Lima, 2009), Cracogna, 1993, 2015, Castelao,2016). De hecho, el lanzamiento del PRIST-AT alertó a gran parte del movimiento cooperativista y académicos en torno de la preocupación por la vulneración de los principios cooperativos, fundamentalmente el de autonomía respecto al Estado. Esta investigación pretende comprender las transformaciones contemporáneas de las cooperativas, sin caer en miradas de supuesta desvirtuación, desnaturalización o declinación de la figura cooperativa. Para comprender la complejidad del fenómeno, nos alejamos de esas interpretaciones que a priori expresaron sectores del mundo académico y parte del movimiento cooperativo tradicional, tanto agrario como urbano. Algunas de sus posiciones más extremas calificaron esas experiencias como “engendros”.

Si bien las argumentaciones y preocupaciones de esos abordajes son atendibles, entendemos que para poder captar la complejidad del fenómeno, resulta productivo alejarnos de miradas normativas para concebir a las cooperativas como estructuras históricas y cambiantes.

Entonces, comprendemos el fenómeno del cooperativismo bajo programa, como un proceso de resignificación, cambio o adaptación de las cooperativas ante nuevas estructuras de riesgo, que se articulan con la política social. De esta manera opera un cambio en la concepción tradicional de cooperativas y en su ubicación en la provisión de bienestar. Mientras que la idea de resignificación envuelve lógicas contradictorias y tensiones, la idea de distorsión no permite observar los procesos de cambio propios de cualquier estructura social como es la cooperativa, ni los procesos políticos desplegados al interior del cooperativismo como movimiento.

Fundamentalmente porque la revitalización de la figura cooperativa ha sucedido a partir del lugar de centralidad que adoptó dentro del conjunto de la política social argentina. Detrás del hecho de ser cooperativas surgidas por razones políticas de los poderes públicos, se abren discusiones sobre las formas de actividades económicas para grandes conjuntos sociales con problemas de empleo o en contexto de pobreza.

Entonces comprendemos que la política social que incorpora la figura cooperativa contribuye a la conformación de un ciclo de politización hacia el interior del movimiento cooperativo. El PRIST-AT refuerza la politización del sector iniciada por programas de creación de cooperativas previos y reconfigura el movimiento con nuevos actores colectivos. La desigualdad de capacidades asociativas de los grupos y personas incorporadas al programa, tuvieron consecuencias apreciables sobre la configuración distintos actores colectivos, y marcaron la diferencia entre las organizaciones que lograron redefinir el programa, conseguir cupos, manejar sus propias cooperativas y organizarse en instancias mayores como la Central de Trabajadores de la Economía Popular, y Federaciones de Cooperativas surgidas al calor del cooperativismo bajo programa pre-existente al PRIST-AT organizadas en la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo a partir de 2009.

Las cooperativas bajo programa son parte de los "componentes inciertos" de la economía social[9] (Desroche, 1983) en el marco de proyectos hibridados por su interface con el sector público.

Específicamente, las experiencias cooperativas se ubican en un espacio intermedio a través de su inscripción en el PRIST-AT. Este programa desde la esfera estatal opera como puentes o en interface entre las diferentes esferas. Las cooperativas bajo programas debemos comprenderlas como instancias a medio camino, en esa interface o en conexión con otras esferas proveedoras de bienestar. Conforma organizaciones sin fines de lucro y con una finalidad social que combinan lógicas, principios y recursos a partir de la selección de grupos sociales y personas de la subesfera comunitaria de la economía popular.

Como se sabe, las políticas sociales son diseñadas desde la esfera estatal, pero su formación y contenidos son condicionados por la estructura y dinámicas del resto de las esferas, lejos de relaciones armónicas y sinérgicas las políticas sociales están permeadas por tensiones y conflictos porque las prácticas de asignaciones están basadas en relaciones de poder que son permanentemente resistidos e interpelados (Arcidiacono, 2011). Lo que se quiere resaltar es el carácter eminentemente político de la definición de cooperativa en su práctica en constante tensión y trasvasamiento con otras esferas de bienestar, con mayores o menores niveles de cristalización institucional. En todo caso estas variantes de los resultados de las experiencias cooperativas se explican a partir de los posicionamientos y el accionar de actores estatales y no estatales.

Coraggio, (2005b) ha advertido que la ausencia de tematización sobre las formas de politización del movimiento de ESS corre el riesgo de derivar en su integración funcional al sistema de reproducción de la sociedad capitalista global (como pasó con una parte significativa del movimiento cooperativo y mutualista tradicional en el siglo XX), apenas mediando o gestionando formas nuevas de políticas sociales compensatorias orientadas por el objetivo de gobernabilidad. Para sostener las nuevas experiencias cooperativas creadas se vuelve central la conformación de un poder social renovado, de una alianza progresiva, integrada por múltiples actores colectivos que aún con diferencias y conflictos de intereses, conformen acuerdos básicos compartidos (Coraggio, 2007).

Llegados a este punto, debemos decir que en el siglo XXI, lo que la ESS en general y el cooperativismo podría aportar en materia de bienestar es un esquema de innovación de una práctica social que se vuelve a inventar a sí misma y se resignifica con los mismos riesgos de instrumentalización por parte del Estado o agrupaciones de la sociedad civil o el mercado, justamente porque a lo largo de la historia no ha dejado de ofrecer formas novedosas de provisión de bienestar y satisfacción de necesidades desde la esfera relacional.

Será en esa clave desde donde observamos el cooperativismo bajo programas, con el objetivo de identificar su potencial de innovación y su capacidad de conformar un área intermedia /especifica de organizaciones y empresas sociales, con características propias, aunque atravesada por lógicas de las diferentes esferas de provisión de bienestar (Evers y Laville, 2004b).

9 Sus componentes ciertos serían las cooperativas propiamente dichas, las mutuales y las asociaciones.

El cooperativismo y la provisión de bienestar. Algunas discusiones actuales sobre la diversidad de formas de institucionalización.

Partimos de considerar al fenómeno del cooperativismo bajo programas como una oportunidad para discutir los diversos relacionamientos del cooperativismo y el Estado y la política social.

El auge del cooperativismo en la provisión de bienestar en el siglo XXI, nos obliga a trascender las visiones normativas. Los nuevos procesos recuperan la dimensión política del movimiento cooperativo, re-posicionan y resignifican a través de su práctica sus propios principios definitorios[10] y encuentran expresión en novedosas estructuras como por ejemplo en el cooperativismo social europeo o el uruguayo con reconocimientos normativos.

En este punto, no podemos dejar de desconocer que importantes referentes del campo de ESS latinoamericanos (Coraggio, Hintze, Guerra) han sido críticos a la reducción de las experiencias de ESS a formas jurídicas cooperativas, mutuales y asociaciones. En América Latina el resurgimiento de la ESS a fines del siglo pasado y principios del actual, se vincula a diversas expresiones solidarias y asociativas de los sectores populares, que no necesariamente optaban por la figura jurídica de la cooperativa por su inadecuación a sus realidades socioeconómicas, los altos costos para sectores populares y la deslegitimación social del cooperativismo (Guerra, 2010)[11]. Además, la evolución adaptativa de las cooperativas dentro del sistema de mercado capitalista ha generado comportamientos muy distantes del ideario cooperativista mientras que las empresas del capital han aprovechado los resquicios de la legislación de este sector para evadir impuestos y responsabilidades sociales por sus trabajadores (Hintze, 2010). Estas consideraciones reenvían a la discusión más general al campo de la ESS sobre el reconocimiento social, político, económico y jurídico y la potencialidad de nuevas formas de trabajo, articulaciones colectivas y figuras que reconozcan las particularidades de las organizaciones de la ESS: emprendimientos comunitarios, empresas sociales, de inserción, servicios sociosanitarios, redes de ayuda mutua, asociativismo rural y comunal, empresas recuperadas, emprendimientos asociativos mercantiles y no mercantiles con apoyo público y/o de

10 Lo que se quiere resaltar es que, si bien la identidad cooperativa se mantiene inalterada, los principios se reformulan y se revisan, se jerarquizan algunas dimensiones de la identidad y se neutralizan otras. Como por ejemplo lo la Alianza Cooperativa Internacional en 1995 instituye por primera vez como principio el "compromiso con la comunidad" y de "autonomía". Respecto a este último, esta posición más condescendiente de la Alianza Cooperativa Internacional tuvo el objetivo de evitar su desmembramiento como entidad internacional, frente a la existencia en muchos países de regímenes comunistas, que solían afectar la neutralidad, independencia o autonomía de sus cooperativas (Drimer y Drimer, 2017). Por otro lado, la ACI reconoció en 2011 la necesidad de un proceso para modificar los principios y creo el Comité de Principios, integrados por un grupo expertos para estudiar y asesorar sobre cualquier propuesta de modificación en el futuro (Cracogna, 2015). Se hace referencia a la crisis financiera mundial y la aparición de nuevas tecnologías y reconoce la necesidad de una "visión renovada" y reevaluación constante que acompañe los cambios y retos económicos, sociales, culturales, medioambientales y políticos. Así la ACI (2015) considera que la aplicación de los principios cooperativos no es una doctrina que respetar ni un molde que restrinja la innovación de las cooperativas en su búsqueda por satisfacer las necesidades económicas, sociales, culturales y medioambientales de sus miembros; y la innovación para satisfacer las necesidades de los miembros cooperativos siempre ha sido el origen y el motor de la empresa cooperativa.

11 Diversos autores reconocen la mayor visibilidad de la ESS en los últimos años en América Latina responde más a las necesidades que a las convicciones solidarias, ya que gran parte de las experiencias, más que como iniciativas autogestionarios, surgen como consecuencia de la quiebra de una empresa o son promovidas por políticas de gobierno (Coraggio, 2013, Castelao Caruana, 2016, Guerra, 2010, Hintze, 2010, Vuotto, 2011) y han resaltado la importancia de la educación cooperativa y la articulación de estas experiencias con el movimiento social cooperativo y la academia (Guerra, 2010).

organizaciones de la sociedad civil (Pastore 2008, Hintze, 2010) entre ellos las experiencias de cooperativas creadas en el marco de programas sociales[12].

En Argentina las políticas destinadas al sector cooperativo en los últimos años se caracterizaron por su fragmentación institucional y por constituirse como intervenciones muy limitadas para un desarrollo renovado del sector, agravadas por la dificultad de lograr avances sustantivos en la discusión de modificaciones a la ley de cooperativas que acompañe las transformaciones del movimiento cooperativo o que regulen determinado tipo de cooperativas, como las de trabajo[13].

El resurgimiento del cooperativismo de trabajo en este siglo se observa fundamentalmente para dar marco legal a la recuperación de empresas por parte de sus trabajadores/as por un lado y como consecuencia de la creación de cooperativas desde el gobierno en el marco de programas sociales. Desde 2003 hasta 2015, la actividad gubernamental se centró en la creación de casi 20 mil cooperativas desde diferentes ministerios y niveles de gobierno, en el marco de programas sociales destinados a población pobre y/o con débil inserción en el mercado laboral. Sumado a ello, un conjunto de recomendaciones de organismos internacionales[14] colocaron parte de las discusiones del amplio campo de la ESS en torno a las cooperativas.

En Argentina, los intentos de promover la ESS del gobierno bajo la órbita del MDS, se perfilaron en mayor medida como acciones con formato de ESS dentro de esquemas de políticas sociales asistenciales para garantizar su presencia en los territorios. Más que un tipo de política que promueve el fortalecimiento de un incipiente sector de ESS a través de diferentes herramientas de promoción -como créditos, exenciones impositivas, educación cooperativa en todos los niveles del sector educativo, etc.-, se priorizó un esquema de intervención desde la esfera gubernamental pretendiendo moldear las organizaciones sociales, tensionando la figura y las prácticas propias de la lógica de las cooperativas de trabajo.

12 Con diferentes perspectivas y alcances otros países de la región han avanzado en el reconocimiento de la economía plural (Ecuador, Bolivia) y en la creación de figuras para acompañar iniciativas que aborden problemas de empleo y pobreza y además acompañen políticas públicas de promoción a la ESS, como la figura de cooperativas sociales en Uruguay, de empresas de producción social directa o indirecta en Venezuela, las unidades económica populares en Ecuador (para una análisis más profundo cfr. Hintze, 2010, Guerra, 2010 y 2014; Coraggio, 2013; Castelao Caruana y Srnec, 2013, Bragulat, 2016).

13 Hintze, et al (2011), Mogrovejo et al (2012), Vuotto (2011).

14 ONU (2001), OIT (2002), a través de diferentes informes, lineamientos y dictámenes reconocieron la importancia de la promoción de asociaciones y empresas de economía social y solidaria, en particular cooperativas de trabajo asociado CICOPA (2003-2004) y cooperativas sociales (CICOPA 2009-2011) por su contribución en la creación de empleos productivos, el mejoramiento de los niveles de vida, la reducción de la pobreza, y la transformación de la "economía informal". Es por eso que recomendaron a los gobiernos implementar políticas y marcos jurídicos para promover el potencial de las cooperativas y la igualdad de género en las cooperativas (Recomendación OIT N° 193/2002). En los años siguientes a la crisis financiera internacional de 2008, la ONU realizó informes sobre el rol de las cooperativas en "un mundo en crisis" y proclamó el 2012 como "Año Internacional de las Cooperativas" (Resolución 64/136 la Asamblea General de la ONU del 11 de febrero de 2010) a fin de promover su crecimiento y sostenibilidad (ONU, 2009) y el Parlamento Europeo en julio de 2013 destacó que en esos contextos se han creado con solidez cooperativas en sectores innovadores (CICOPA, 2014). Posteriormente, la Asamblea Extraordinaria de la ACI aprobó el Plan para una Década Cooperativa, que recibió críticas de las organizaciones de los países que integran la sub-región sur de ACI Américas y CICOPA Américas quienes alertan sobre el riesgo de apropiación de principios y valores cooperativos en el marco de una persistente crisis del sistema imperante (Form et al. (2013).

Las diferentes evoluciones posibles de los cooperativismos

Pretendemos observar los procesos sociales y políticos que se despliegan en torno a la figura cooperativa a partir del entramado de actores estatales y no estatales implicados en el PRIST-AT y EH que han convertido al cooperativismo en un campo poco previsible y demandaron la apertura a procesos de institucionalización más amplias, teniendo en cuenta la pluralidad de evoluciones posibles de estas organizaciones, siempre en tensión con la mercantilización o instrumentalización de cooperativas por los poderes públicos u otros actores sociales.

El programa PRIST-AT, como parte de la política social desde la esfera estatal al crear cooperativas, moldea la esfera relacional resignificando al cooperativismo, como práctica política y como movimiento social, al crear un tipo sui generis (Drimer y Drimer, 2017) "únicas en su tipo" y contribuyendo a agrupar o reagrupar actores colectivos.

Observamos los recursos y herramientas que aporta el PRIST-AT como dispositivo de política social desde la esfera estatal a las organizaciones de la subesfera comunitaria en su trayecto de mayor institucionalización hacia la esfera asociativa de provisión de bienestar. En efecto, el programa ubico a las cooperativas creadas en una esfera intermedia entre la esfera estatal y la esfera relacional y al interior de esta, produce movimientos entre la sub-esfera comunitaria o de la economía popular[15], hacia la sub-esfera asociativa[16]. Esta nueva forma de "hacer cooperativas" impacta en la identidad cooperativa como doctrina, movimiento y forma de organización social.

Desde la perspectiva de Coraggio (2013, 2014) la economía popular latinoamericana abarca a amplios conjuntos sociales y no solo los sectores en condiciones de pobreza estructural asimilados a la subesfera comunitaria, es por eso que, para los intereses de la presente tesis, comprendemos que los sectores más débiles de la economía popular son aquellos a los que se dirige el PRIST-AT.

Las cooperativas bajo programas son creadas por el gobierno redibujando a organizaciones informales de la subesfera comunitaria de la economía popular, y realizan tareas de infraestructura social y comunitaria en sectores económicos que tradicionalmente podrían haber sido cubiertos por la administración pública.

En otras palabras, el PRIST-AT como herramienta de política social altera los flujos de recursos de bienestar entre las esferas inyectando en grupos de la economía popular en contexto de pobreza estructural,

15 La economía popular realmente existente refiere al conjunto inorgánico de actividades que realizan los trabajadores a partir de sus capacidades de trabajo y otros recursos, su sentido no es la ganancia, sino la reproducción ampliada de la vida de sus miembros, pero de todas formas es parte de la economía capitalista y cumple entre otras funciones la de reproducir la fuerza de trabajo que requiere el capital y ampliar los límites de subsistencia (Coraggio, 2014).
Esas unidades domesticas se conforman por grupos de individuos solidaria y cotidianamente responsables de la obtención y distribución de las condiciones materiales necesarias para la reproducción inmediata de todos sus miembros, a través de recursos subjetivos y materiales, privados y públicos, es decir mediante su trabajo o transferencias o donaciones de bienes, servicios o dinero como las transferencias del PRIST-AT.

16 Adelantado et al (1998) siguiendo a Mingione (1993) distinguen analíticamente la esfera asociativa y de la subesfera comunitaria que funcionan de manera superpuesta. La subesfera comunitaria a diferencia de la subesfera asociativa, o el sector informal en la provisión de bienestar normalmente provee recursos a través de los familiares (principalmente las mujeres), amigos y vecinos, solidaridades de grupos, constituyendo "redes de ayuda" basadas en cierto intercambio reciproco. La subesfera asociativa y la comunitaria se distinguen por los mayores niveles de organización e institucionalización de la primera.

transferencias de ingresos, oportunidades de asociarse y participar en jornadas de trabajo y actividades de capacitación, finalizar el ciclo escolar obligatorio, obtener formalización legal y lograr una mayor institucionalización de las extensiones de las unidades familiares de la economía popular/organizaciones de la sub-esfera comunitaria hacia la esfera asociativa.

La especificidad en la provisión de bienestar alude a que a través de las experiencias cooperativas se satisfacen necesidades sociales por medios de recursos y directivas del programa, tanto a la comunidad y a sus integrantes. En efecto, el valor económico generado por esas experiencias es puesto al servicio de la comunidad con una finalidad social, por el tipo de tareas que realizaban[17] (obras de saneamiento o la construcción de infraestructura social) al tiempo que las transferencias individuales desde el programa hacia los integrantes, junto con las ofertas de formación, y esquemas de protección (monotributo social costo cero, seguros y acceso a otras prestaciones como la Asignación Universal por Hijo) conformaban satisfactores de bienestar para los mismos destinatarios.

En definitiva, los recursos que provee el PRIST-AT constituyen un aporte más al fondo de trabajo de las unidades domesticas de la economía popular conformada por otros recursos y principios económicos como la reciprocidad[18]. Sin embargo, las experiencias cooperativas del PRIST-AT presentaron una excesiva dependencia de los recursos no mercantiles, con limitadas capacidades para desarrollar su dimensión productiva como empresa social y trascender su pertenencia al programa.

Entonces, el PRIST-AT organiza cooperativas para que de manera colectiva los grupos realicen actividades útiles para satisfacer necesidades que sin asumir una forma mercantil abarcan actividades tan necesarias como la producción de infraestructura local, obras de saneamiento o construcción de espacios comunitarios.

De esa manera opera la combinación de lógicas y recursos principalmente provenientes desde el propio programa que otorga oportunidades asociativas tendientes a fortalecer el sector más débil de la economía popular.

En este caso, esa interface es delineadas de manera significativa y particular por la política social (PRIST-AT) y presentaba posibilidades de derivar en experiencias y organizaciones económicas de lo más diversas. En efecto, la idea de las organizaciones de la esfera relacional como espacio de intermediación en interface con otras esferas o como componentes inciertos de la ESS, que combinan recursos, principios y lógicas y tienen intercambios con actores de otras esferas, resulta muy productiva para comprender el cooperativismo bajo programa y observar el fenómeno, por fuera de enfoques estáticos y normativos sobre el cooperativismo. Además, contribuye a mostrar las diversas evoluciones posibles del cooperativismo particularmente en sus vínculos el Estado y en la provisión de bienestar.

17 De todas maneras, es preciso referir a algunas investigaciones microsociales que a partir de las percepciones de las personas destinatarias han dado cuenta de la poca utilidad del trabajo que realizan (Hintze, 2018, Kasparian, 2019)

18 Algunas investigaciones microsociales (Kasparian, 2019) dan cuenta que en las relaciones de las experiencias cooperativas con el barrio subyace el principio de reciprocidad; los ingresos percibidos por los cooperativistas no son destinados solamente al consumo individual (y familiar) sino también al consumo colectivo en un territorio determinado por ejemplo construcción del local de la organización en el barrio o la limpieza de jardines y escuelas por fuera del horario establecido por el programa.

Por otro lado, lo que se quiere resaltar es que los diversos solapamientos e interfaces entre esferas así como la combinación de lógicas no son novedosas, sino que pueden observarse (aunque no de forma idéntica a los casos estudiados) al recorrer experiencias históricas, donde las cooperativas se han complementado o directamente subsumido a las políticas estatales.

De allí el calificativo de sui generis (Drimer y Drimer, 2017) o el carácter mixto que pueden asumir algunos tipos de cooperativas. La literatura especializada hace referencia tanto a las dinámicas de diversos actores o "múltiples partes interesadas" (proveedores, usuarios, trabajadores, agentes estatales); como a la mixtura social, en cuanto al origen social y trayectoria de vida de sus integrantes; en sus recursos y fuentes de financiamiento (Estado, mercado, sociedad civil, familias); así como en sus principios y lógicas de funcionamiento (reciprocidad, redistribución, intercambio). Estos esquemas mixtos, tienen capacidad de construir autonomía a partir de múltiples dependencias y a partir de la confianza mutua entre actores diversos mediante el desarrollo de esferas de reciprocidad o "esferas públicas de proximidad" que envían problemas de la esfera domestico familiar o de la esfera comunitaria (como el cuidado de niños/as, enfermos y adultos mayores) a la esfera pública (Evers y Laville, 2004b)[19].

De allí la relevancia de traer a discusión las relaciones de las cooperativas con el Estado, particularmente con la política social y las diferentes evoluciones posibles del cooperativismo que se advierten a partir de esos intercambios.

Concretamente, las evoluciones posibles refieren a que estas experiencias se podían desarrollar como cooperativas tradicionales insertas en ámbitos económicos típicos y productivos o bien, desarrollarse como cooperativas comunitarias de la economía popular y/o asociadas a brindar servicios sociales. En los contextos latinoamericanos, es preciso comprender que las cooperativas como integrantes de la economía popular que pueden producir y brindar una gran gama de satisfactores de bienestar, desde producir bienes y servicios para la economía doméstica del cuidado, familiar o comunitaria; producir alimentos, textiles, construir infraestructura (cloacas, agua, electricidad), viviendas y hábitat[20] escuelas, centros de salud, complejos deportivos, centros comunitarios, instalaciones feriales, entre otros (Coraggio, 2018).

En este punto queremos explicar la especificidad de las cooperativas creadas en el marco del PRIST-AT, como cooperativas más bien asociadas a la esfera comunitaria de la economía popular que la política social tiende a modular a través de la figura cooperativa, en cuyo proceso la resignifica.

En Arcidiacono y Bermúdez (2018) mostramos la apertura del cooperativismo hacia nuevas institucionalizaciones con actividades más asimiladas al campo de la política social en la prestación de servicios sociales, en particular, el cuidado.

Nos referimos a experiencias europeas a partir de la crisis de los Estados de bienestar y el surgimiento hacia los años 80 y 90 del siglo XX de cooperativas de usuarios o trabajo asociado del bienestar social Lorendhal (1999) o de iniciativa social, cuyo objetivo era la prestación de servicios socio-sanitarios, atención de personas, y a la integración laboral de grupos desaventajados. CICOPA (2004) define a las

19 En países europeos se conformaron se destaca la importancia de la experiencia de las cooperativas sociales en Italia, de las cooperativas de cuidado infantil en Suecia, de asociaciones de atención comunitaria en el Reino Unido, y de proveedores de servicios autoorganizados en Alemania, Francia y Bélgica (Evers y Laville, 2004b).

20 Schujman (2015) y Coraggio (2018) destacan la experiencia de la organización Tupac Amaru.

cooperativas sociales como organizaciones con una misión de interés general, y si bien se trata de entidades no estatales basadas en la libre asociación de las personas, reciben en algunos casos financiamiento del presupuesto público. Tienen una estructura de gobernanza con múltiples grupos de interés que involucra tanto a trabajadores, usuarios, voluntarios, autoridades locales (Laville, 2008), no distribuyen excedentes o lo realizan de manera limitada dado los diversos tipos de socios que las integran[21]. Sus legislaciones permitieron la apertura legal de las cooperativas tradicionalmente basadas en una categoría homogénea, a la representación de diferentes actores en los órganos de decisión (Evers y Laville, 2004); al tiempo que pueden asumir la forma de cooperativa de trabajo o bien asumir un estatus legal independiente (CICOPA, 2017)[22].

Para el caso latinoamericano, algunos especialistas en cooperativismo como Bragulat (2016) señalan que las cooperativas sociales presentan un gran potencial con desarrollo de importantes experiencias en Colombia y Uruguay donde ya cuentan con reconocimiento legal[23]. En todos los casos internacionales o regionales, recibieron un fuerte impulso de políticas públicas por ejemplo de aquellas tendientes a la desmanicomializacion y/o construcción de sistemas de cuidado[24].

Del trabajo de campo no se advierte claras pretensiones por parte de actores estatales ni de las organizaciones de la esfera comunitaria de economía popular de conformar cooperativas comunitarias o proveedoras de bienestar. Sin embargo, debemos decir que el cooperativismo bajo programa en general, ha sido fuente de recursos para movimientos sociales como TUPAC AMARU en Jujuy (Battezzati, 2017) o las organizaciones que integraron la Central de Trabajadores de la Economía Popular, que conformaron soportes de provisión de bienestar específico para sectores de la economía popular que no necesariamiente se identifica ni se organiza con esquemas propios del ideario cooperativo. Recientemente un representante de la CTEP[25] expresó*: "Nosotros no tenemos que ver con el cooperativimo que acumula capital sino con el cooperativismo de las comunidades que distribuye trabajo a veces desde el Estado" (...) "Nuestra visión es contradictoria con la cooperativas de trabajo. Nosotros las usamos para lo que no es". "muchos compañeros hoy son cooperativistas y hoy son solidarios, pero no es la masividad del sector, que está en otro lugar" (...)*.

En definitiva, los desarrollos teóricos que estudiaron las empresas comunitarias de proximidad o las cooperativas sociales europeas (Evers y Laville, 2004, Laville, 2008, Lorendhal, 1999, Bragulat, 2013), permiten acercarnos a discusiones similares en Latinoamérica sobre un conjunto de organizaciones de ESS en algunos casos promovidas y hasta creadas en el marco de políticas específicas para abordar problemas de empleo y pobreza, como es el caso bajo estudio, cuya trayectoria es susceptible de derivar como organizaciones cooperativas "tradicionales" insertas en ámbitos productivos propios de la esfera

21 Si bien las cooperativas sociales son autónomas y no son creadas por los gobiernos en el marco de un programa, su labor y su rol social las acerca a una política integral de cuidados o de prestación de servicios sociales provistas estatalmente, al tiempo que reciben financiamiento o habilitan a la participación de actores estatales en su estructura de gobernanza.

22 Algunos organismos internacionales (OIT, 2016, ACI-OIT, 2015, CICOPA, 2014, 2017) sistematizaron experiencias, para promover en torno a ellas, adecuadas políticas públicas al tiempo que previamente delinearon los Estándares Mundiales de las Cooperativas Sociales CICOPA, 2004).

23 Fuera del período estudiado, a partir de 2016 en adelante, estas discusiones académicas y algunos casos empíricos empiezan a aflorar y reciben acompañamiento de la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo.

24 En Argentina, desde la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) se ha implementado el Programa Nacional de Cuidadores Domiciliarias a partir del cual se conformaron una diversidad de cooperativas de trabajo de cuidadores domiciliarios (Bragulat y Sosa, 2016).

25 Emilio Pérsico, secretario general del Movimiento Evita en la Charla en conmemoración por los 10 años de la CNCT, el 21 de mayo de 2019.

mercantil o bien su trayectoria con podría derivar en múltiples opciones posibles, en algunos casos hacia un sentido más bien hacia la conformación de cooperativas de "bienestar social" abocadas a proveer servicios comunitarios, socio-educativos, etc.

Una propuesta analítica: del cooperativismo sui generis hacia las cooperativas comunitarias de la economía popular

Desde el campo académico las cooperativas en el marco de programas sociales ha sido consideradas como cooperativismo inducidas por el Estado (Vuotto, 2011), o entidades emergentes (Schujman, 2015) en el marco de una política social populista de Economía Social (Coraggio, 2013) o de una "asociatividad forzada" en un proceso transicional luego asumido como proyecto de trabajo autogestionado (Hopp, 2013); como categorías de la práctica inscriptas en un horizonte como proyecto que se define y tensiona en el día a día (Fernández Álvarez, 2015). Otras investigaciones han resaltado el carácter contradictorio, la ausencia de delimitaciones precisas con "hibridaciones e interpenetraciones" presentes en las formas sociales concretas, las prácticas y los sentidos atribuidos a este tipo de cooperativas (Kasparian, 2017) atravesadas por una visión de corto plazo, vaivenes burocráticos y disputas con los municipios por el acceso a los recursos cuya gestión dificulta la generación de normas compartidas y la preservación de los principios cooperativos (Castelao Caruana, 2016). Para Schujman, (2015) este fenómeno demanda de la academia "una investigación aplicada rigurosa" para comprender la complejidad por fuera del análisis simplista que englobe a todas las experiencias y de cuenta de experiencias de economía social y solidaria fuera de los moldes de la teoría.

Retomando estas contribuciones, en la presente investigación nos referimos al cooperativismo bajo programa como "experiencias cooperativas en transición", como instancias pre-cooperativas[26] en los que las características de los programas, las visiones y aspiraciones de los actores estatales y no estatales en torno a la figura cooperativa y el acompañamiento de esas experiencia por parte de los movimientos cooperativos, deviene central para garantizar la educación y formación cooperativa y construir niveles progresivos de autonomía.

Lejos de visiones románticas, normativas o de supuesto virtuosismo y al igual que otras tipo de cooperativas u organizaciones de la ESS, en las experiencias cooperativas del PRIST-AT se mezclan y conviven lógicas, prácticas y principios organizativos como la solidaridad, la reciprocidad, la ayuda mutua, así como también el interés individual, las relaciones de dominación, diversidad de prácticas como clientelismo, autoritarismo, discrecionalidad, junto con la redistribución del Estado hacia estas cooperativas en el marco de programas (Schujman, 2015).

De manera que, las cooperativas de PRIST-AT son organizaciones surgidas por necesidades más que por aspiraciones que presentan entrecruzamiento de lógicas, prácticas y principios económicos que se constituyen como "campos de tensión" (Evers, y Laville 2004). Desde nuestra perspectiva, si bien consideramos

26 Schujman (2015) explica que en el derecho y la doctrina comparada existen tipos que pueden permitir (bajo ciertas condiciones), generar "pre cooperativas" o "cooperativas simplificadas" que faciliten su tránsito. Sin embargo siguiendo a Haagen (2000) Schujman explica que las políticas públicas raramente transfieren a las organizaciones de la sociedad la responsabilidad y el poder para autogestionarse, la mayoría no han evolucionado hacia la autonomía esperada sino que su dependencia con respecto al Estado ha aumentado sin cesar, desacreditando de esa forma el papel de promotor del poder público.

atendibles las preocupaciones por el peligro de las "intromisiones" de la esfera estatal a la autonomía cooperativa, pretendemos comprender el proceso que se despliega a través del programa que configura una categoría cooperativa específica que eventualmente podría desarrollar potencial en la provisión de bienestar o servicios sociales, como lo fueron los sectores de inserción social o del desarrollo económico comunitario en otras experiencias nacionales, como organizaciones o empresas que acentúan más su dimensión social antes que la búsqueda de resultados económicos desde el punto de vista mercantil estricto.

En las experiencias cooperativas del PRIST-AT asume gran peso tanto la esfera estatal o la economía no mercantil (principio de redistribución del Estado) que moldea esos grupos sociales, los reconfigura otorgándoles una mayor institucionalidad propia de la subesfera asociativa.

Como dijimos, las cooperativas al ser creadas por el PRIST-AT deben ubicarse en un espacio intermedio desde la subesfera comunitaria de la economía popular hacia la subesfera asociativa, debido al grado de institucionalización y formalización que otorga la figura jurídica de la cooperativa. Esa nueva institucionalidad, la cooperativa como conjunto de reglas, colisiona, se superpone y se entremezcla con las institucionalidades previas más o menos formalizadas de los grupos y personas que se incorporaran al programa.

El programa inscribe a las organizaciones en un proceso presumiblemente de desmercantilización[27] por la introducción de la figura cooperativa, re-direccionando flujos entre esferas, reequilibrando el peso de las diversas lógicas económicos envueltas en el proceso social que desencadena, aunque con un claro predominio de la redistribución estatal.

Los alcances de la dimensión cooperativa en el PRIST-AT

La figura cooperativa constituyo una herramienta jurídica y política para abordar desafíos sociales, políticos y electorales, en un escenario que requería de una implementación acelerada a mediados de 2009[28].

La evidencia empírica recogida en las entrevistas a técnicos y funcionarios sostiene que ni el MDS ni el INAES contaban con las estructuras orgánico-funcionales, para realizar un acompañamiento de experiencias cooperativas como la envergadura del programa requería. Además, el funcionariado del MDS presentó

27 El concepto de desmercantilización puede ser una herramienta para comprender hasta qué punto el PRIST-AT y la creación de cooperativas contribuye a desarrollar el trabajo por fuera de la relación salarial y del mercado, y posibilita el trabajo autogestionado en el marco de una estrategia de economía social y solidaria. El potencial desmercantilizador, también refiere a la valoración de la producción de bienes de uso y la satisfacción de necesidades desde otras esferas, como la comunitaria o de la economía popular o la familiar, principalmente porque la producción de servicios sociales de las experiencias cooperativas del PRIST-AT no es capitalizada por la propia cooperativa. Se conforma en la producción de bienes y servicios con una misión clara de interés general (que refiere al séptimo principio cooperativo),de brindar servicio a los miembros de organizaciones de la ESS y a la comunidad, antes que la obtención de ganancias (Vaillacourt 2011), es decir en el marco de organizaciones y empresas de la ESS-cooperativa la desmercantilización opera a través de las experiencias guiadas por otros principios no centrados en la producción de valores de mercado sino en el trabajo útil para la resolución de necesidades, es decir la producción económica de bienes y servicios para resolverlas(Coraggio, 2014).

28 La dinámica de los indicadores sociales generales – pobreza, indigencia, trabajo – mostraban datos inquietantes: a pesar de los años de recuperación económica (2003-2007), los datos sobre condiciones de vida de personas y hogares mostraban que, hacia el 1° semestre del 2009, 709.000 hogares (9,4%) se encontraban por debajo de la línea de pobreza, - 3.429.000 personas (13,9%) -. De ese conjunto, 232.000 hogares (3,1%) estaban a su vez, bajo la línea de la indigencia - 995.000 personas (4,0%). En cuanto a los indicadores laborales, en el 1° trimestre de 2009, la tasa de desocupación era de 8,4% y en el 2° trimestre de 8,7% (Boletín de Estadísticas Laborales, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, en base a la EPH.

resistencias a la co-producción de políticas y a la mayor injerencia del movimiento cooperativo para acompañar a las nuevas organizaciones.

La idea central que queremos destacar es que el cooperativismo bajo programa, particularmente las experiencias cooperativas del PRIST-AT han presentado problemas estructurales y coyunturales y con el cambio de gestión nacional en diciembre de 2015 se perdió la oportunidad de consolidar y mejorar aspecto del diseño e implementación previo.

Sin lugar a dudas, la masificación de cooperativas fue uno de los obstáculos centrales para la consolidación de las cooperativas a pesar del gran despliegue de relaciones y estructuras territoriales del MDS. Vale decir que de 2003 a 2015 se crearon 19847 cooperativas de trabajo en el marco de 11 programas sociales, tanto del MDS como de otros ministerios o programas provinciales y municipales[29]. El 41% del total de esas cooperativas se crearon en el marco del PRIST (incluyendo la línea EH): 5140 en la línea tradicional y 2903 en EH[30].

La figura cooperativa tal como está legislada en la actualidad constriñe tanto como concepción filosófica como dispositivo jurídico-administrativo. Conlleva una serie de principios, responsabilidades y exigencias que deberían ser asumidas de forma voluntaria y son de difícil cumplimiento para el perfil de población destinataria de este programa sin un adecuado acompañamiento y procesos de enseñanza y aprendizaje de esas prácticas.

La apuesta al aprendizaje de la autogestión y la organización cooperativa se estructuró en diversas ofertas de capacitación, acompañamiento y asistencia técnica a los grupos asociativos para la comprensión del funcionamiento cooperativo, el aprendizaje de los aspectos administrativos, la operatoria cooperativa y los libros sociales. Esta línea se llevó adelante con el apoyo y acompañamiento de INAES y de universidades nacionales[31]. Ante la ausencia de lineamientos políticos concretos en torno al objetivo de fortalecimiento cooperativo, aparte de las capacitaciones, la intervención del INAES sólo se limitó a realizar talleres iniciales sobre el funcionamiento de las cooperativas y agilizó y flexibilizo los procedimientos administrativos para otorgar matrículas. Los entes y las universidades debían acompañar a las cooperativas para realizar asambleas y balances y cumplir con las formalidades jurídicas. Para ello, se firmaron convenios con universidades para que profesionales de ciencias económicas colaboren con los integrantes de las cooperativas para cumplir con esos requerimientos legales, al tiempo que, desde el lanzamiento del programa, el INAES prorrogó sistemáticamente las exigencias para que estas cooperativas remitan balances, convocatorias y actas de asamblea previstos en Ley 20.337[32]. Hacia el final del período analizado, ello tuvo muy bajo niveles de cumplimiento[33]. Según describen agentes de las propias burocracias territorializadas del MDS,

29 Documentación proporcionada por el INAES en 2016.

30 Fuente: Pedidos de informes propio. Respuesta de Pedido de Información Decreto 1172/03 de la Oficina de Acceso a la Información Pública del MDS. Coordinación de Financiamiento para el Fomento del Ingreso Social con Trabajo- Unidad Ejecutora de Ingreso Social con trabajo del 14/7/2016. Nota 319/2016.

31 Las capacitaciones en organización cooperativa se organizaban en conjunto desde el INAES y la Subsecretaria de Organización y Capacitación Popular del MDS (y posteriormente desde la Dirección Nacional de Cooperativas Protegidas de la Unidad Ejecutora del programa) junto también con Universidades Nacionales, la Federación de Cooperativas de Trabajo (FECOOTRA) y la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT) (JGM,2015).

32 Resoluciones INAES N° 3374/2009; N° 1467/2010 y N° 1410/2011.

33 Según fuentes oficiales, la presentación de esta documentación varió según el tipo de ente ejecutor. Si eran federaciones de cooperativas (que representaban solo el 5,8% de los mismos) existió un alto nivel de cumplimiento, en tanto que el resto de cooperativas principalmente aquellas con entes ejecutores municipales, provinciales y nacionales, su cumplimiento fue de solo el 3% de las cooperativas (Entrevista realizada a funcionario de INAES el 17 de agosto de 2016).

los dispositivos de gestión encargados de brindar asistencia técnico-contable fueron en el mejor de los casos, insuficientes y existieron entes ejecutores que nunca entregaron los libros para que las cooperativas registren sus asientos contables[34].

En cuanto a la conformación de las cooperativas, aparte del presidente, tesorero y síndico (previstos en la ley de cooperativas) estas organizaciones incluyeron por un lado la figura de capataz y por otro a un un asociado como orientador de los procesos de inclusión y organización social, responsable de la promoción socio-sanitaria y educativa de los integrantes de la cooperativa y su entorno familiar, promotor de los principios y prácticas propias de la economía social. Para ello, se establecieron actividades de formación integral en acción para esos orientadores, que a través de Universidades Nacionales se constituyeron trayectos formativos con carácter de diplomatura y/o tecnicatura universitaria[35].

La elección de quien sería el orientador fue variable[36]: por casos fue designado en asamblea, o por el propio presidente de la cooperativa o desde los Centros de Atención Local (CAL), oficinas territorializadas del MDS.

En otros casos asistieron varias personas de la misma cooperativa, mientras que en otras no hubo quien realizara esta actividad. Desde el diseño la figura de los orientadores también fue pensada para contrarrestar el control que ejercían los entes ejecutores sobre las organizaciones y para que el MDS tenga capacidad de introducir dinámicas y lineamientos propios.

En cualquier caso, y sin perder de vista la importancia de las experiencias universitarias en la trayectoria de vida de estos receptores[37], estos nuevos saberes de los orientadores de las cooperativas eran difíciles de llevar a la práctica porque colisionaban fuertemente con otra lógica propia del diseño, vinculada con elecciones de presidentes de cooperativas y capataces desde entes ejecutores y/o propias burocracias territoriales del MDS, quienes eran los que en definitiva tomaban las decisiones. A ello se sumaban los débiles controles de instancias centrales hacia los entes ejecutores, las tareas determinadas por estos que se alejaban de los objetivos explícitos del programa. O en algunos casos se generaba lo que los entrevistados denominan recurrentemente "municipalización" de receptores, que refiere a la incorporación de manera individual de personas a las estructuras burocráticas de los gobiernos locales.

Una mirada retrospectiva de los entrevistados sobre estas experiencias insinúa que los esquemas de formación deben ir acompañados de prácticas y herramientas que den lugar al ejercicio de la autogestión, que el entramado de actores previsto en el diseño dificultó enormemente[38]. Sin embargo, las diplomaturas se constituyeron como uno de los grandes sostenes de la dimensión cooperativa del programa, incluso a pesar de que estas y otras capacitaciones en oficios/cooperativismo/economía social y solidaria fueran

34 No debe perderse de vista, además, que inicialmente estas cooperativas no presentarían movimientos económicos, por lo que teóricamente eran de elaboración simple y constituían una mera formalidad.

35 El contenido más consistente del programa para la enseñanza y aprendizaje cooperativo se observa en el marco de las diplomaturas y tecnicaturas universitarias en Operador Socioeducativo en Economía Social y Solidaria, junto con cursos como el de Extensión Universitaria de Pre – Grado para el Fortalecimiento de Experiencias Asociativas (junto con UNSAM) y la Capacitación en Valores Cooperativos (UBA y Universidad de La Matanza), entre otros. Además, el programa ofreció sucesivamente otras diplomaturas y tecnicaturas (MDS, 2015).

36 Lo mismo ocurrió con la elección de capataces.

37 La figura de orientador fue pensada para la línea tradicional. Para el EH las diplomaturas tuvieron un sentido distinto y el énfasis de la conformación de grupo previo a la conformación de cooperativa fue mayor que en el caso de la línea tradicional.

38 Kasparian (2019) identifica otras prácticas que dan cuenta de mayores niveles de autonomía en su estudio de una cooperativa vinculada con un movimiento social.

muy resistidas por parte de los entes ejecutores que no contabilizaban como días trabajados a aquellos receptores que acudían a capacitarse. Esto generó fuertes tensiones entre las oficinas territorializadas del MDS encargadas de organizar toda la gama de capacitaciones y los entes ejecutores responsables del presentismo de las personas. Los cooperativistas quedaban entonces, en medio de disputas y tensiones que imposibilitaban un logro más contundente en materia cooperativa.

Además de lo apuntado, otros aspectos del desempeño del programa también dificultaron los aprendizajes y puesta en prácticas de lo modos de organización del trabajo propio de las cooperativas o modalidades asociativas.

En cuanto a los recursos, las transferencias directas y pre-fijadas colisionaron con la equidad en la distribución de excedentes según el trabajo realizado por las personas y su conformación como capital colectivo. Las experiencias cooperativas del PRIST-AT al recibir transferencias directas como indirectas a través de entes ejecutores y no tener oportunidades de diversificar sus fuentes de sus recursos, presentaban dificultades para conformar el ahorro colectivo o un fondo en común principalmente porque los montos de las transferencias individuales sólo garantizaban la subsistencia de los destinatarios y sus familias.

Recordemos que, en las cooperativas tradicionales o pioneras, los excedentes se distribuyen en función del trabajo efectivamente realizado, en cambio el programa garantizaba un ingreso homogéneo y pre-establecido, que desalentaba la posibilidad de compensar equitativamente el trabajo de los asociados de la cooperativa según su función/responsabilidad/ especialidad.

Además, esos problemas son profundizados por la presencia predominante del Estado en el desempeño de las experiencias cooperativas, que limitó la conformación de instancias decisorias con mayores niveles de autonomía para definir categorías y responsabilidades de cada trabajador y lo relativo a la distribución de excedentes, tal como lo prevé el esquema cooperativo.

Por otro lado, las experiencias del PRIST-AT podían desarrollar su dimensión social, como entidades que persiguen una finalidad social más que la obtención de ganancias, pero tuvieron limitados incentivos para desempeñarse como empresa/dimensión económica.

Antes que organizaciones que desarrollan capacidades de intercambio (principio de la esfera mercantil) en interface con el mercado, las cooperativas bajo programas generan un valor no económico, que no es apropiado por los receptores, sino por el gobierno como capital político y un valor no monetario en la provisión de servicios comunitarios. Sin embargo, estas experiencias por fueron evaluadas con criterios mercantiles estrictos y no desde criterios de sostenibilidad (Coraggio, 2005a),[39] valorando los aportes sociales reales y potenciales como cooperativas comunitarias.

39 Según Coraggio (2005a) la sostenibilidad de la ESS no puede ser planteada sólo a nivel de los emprendimientos desde criterios mercantilistas a partir de la idea que "cierren las cuentas" -considerados como empresas económicas en potencia sino que depende del acceso a bienes públicos no monetizados provistos en parte, pero no solamente, por el Estado en sus diversos niveles, como educación, capacitación, exceptuación de impuestos, sistemas de salud, etc. compras del Estado, política fiscal progresiva, redistribución de ingresos, normativas que promuevan formas autogestionadas u otros recursos (trabajo voluntario, redes de ayuda mutua, uso de la vivienda para la producción, etc.) no computados como costos. Además, dependerá de la calidad de las redes de cooperación y coordinación de un sector de trabajadores relativamente autónomos del capital, la definición de calidad de vida admisible legitimada, la correlación de fuerzas, tanto como de la voluntad y disposiciones de los actores particulares, colectivos y públicos involucrados en este desarrollo del contexto.

En este punto, no podemos dejar de decir que el PRIST-AT se inscribe en un enfoque de ESS liberal o residual de limitadas aspiraciones y alcances, en una política iniciada a partir de 2003, ya no en sentido amplio o socio-económica como instrumento de una nueva perspectiva para la economía, sino institucionalizada como "una política social populista de economía social" (Coraggio, 2013) distante de una concepción sistémica y como estrategia alternativa y superadora del capitalismo, que no ha podido articularse con políticas sectoriales que faciliten el desarrollo integral y su consolidación como proyecto colectivo, y escindida de los desafíos de la economía dominante (Castelao Caruana, 2009, 2016), focalizada en los sectores pobres y/o con problemas de empleo y dirigida a su inclusión en el mercado de trabajo, en donde el MTEySS mantenía la centralidad de la política laboral como reafirmación de un modelo de desarrollo capitalista (Coraggio, 2013).

En definitiva, volviendo al PRIST-AT, ni el MDS ni el INAES presentaron estructuras orgánico-funcionales ni capacidades para acompañar el desempeño de las experiencias cooperativas. Las diplomaturas, capacitaciones y la figura de orientadores no alcanzaron para contrarrestar otras lógicas verticales y practicas contempladas en el diseño sobre la toma de decisiones por las burocracias estatales o los presidentes y capataces elegidos por aquellas, los débiles controles del MDS ante la presencia de entes que se desviaban de los objetivos de conformar las cooperativas y la "municipalización de receptores".

Debemos resaltar que la categoría de las experiencias de cooperativas bajo programas subsumida a objetivos de política más amplios, corría el riesgo de distorsionarse por lo que requería una adecuada solución política de las contradicciones de las diferentes lógicas, del reconocimiento político del valor social y económico que creaban esas organizaciones y su definición como un tipo legal específico (Schujman, 2015). Los alcances más sustantivos de la dimensión cooperativas, dependía del logro de puntos de equilibrio de las relaciones de intercambios entre la política, las visiones y objetivos de gobierno, sus aspiraciones, por un lado, y la construcción de poder político de los diferentes grupos que conforman tanto al movimiento cooperativo como a los movimientos sociales implicados en la implementación del programa. En este punto, debemos decir que los procesos de institucionalización de experiencias de economía social y solidaria y las políticas de reconocimiento y promoción de ese sector[40] que incluyen la incorporación de las cooperativas sociales, empresas sociales y esquemas de co-construcción y co-producción de políticas públicas[41] entre las esferas de provisión de bienestar (Estado, mercado, familia y la esfera relacional o de la sociedad civil), forman parte de una agenda regional. El interés de la co-construcción democrática y solidaria, se armoniza con la búsqueda del interés general, ligado a la idea que las políticas públicas serían más democráticas si el Estado aceptara construirlas en partenariado (denominación que deriva de partenaire o pareja en una actuación) con otras esferas proveedoras de bienestar incluyendo a la economía social y solidaria, superando ésta el status de simple instrumento del Estado y conservando autonomía (Vaillaincourt, 2011).

El predominio de la redistribución estatal conformaba un riesgo de instrumentalización de la ESS, que no logró ser contrapesado por las aspiraciones y posicionamientos políticos por parte de actores no estatales, y el gobierno tampoco concedió espacios para la co-construcción de políticas.

40 Para profundizar en esos debates se sugiere la lectura de Hintze (2010), Coraggio (2013), Guerra (2010), Castelao Caruana y Srnec (2014), Hopp (2017).

41 La co-producción refiere a nuevas formas de participación de organismos no estatales en la producción de servicios colectivos desde un plano organizacional en tanto que la co-construcción remite a su participación en la elaboración de las mismas desde un plano institucional (Vaillaincourt, 2011).

En efecto, la ausencia de resultados sustantivos de las experiencias del PRIST-AT no sólo se explica por la impronta que adquirió el programa desde sus comienzos y las particularidades de las cooperativas, sino por el desacople entre el universo de decisores en materia de programas sociales y el heterogéneo y fragmentado sector de la economía social y solidaria en general y en particular del cooperativismo de trabajo en Argentina (Vuotto, 2011) que tuvo limitadas posibilidades para acompañar estas nuevas experiencias y dificultades para contribuir (dada la masividad de las cooperativas bajo programa) en la enseñanza de valores, prácticas y la administración de cooperativas y guiar las trayectorias de aprendizaje de autonomía y autogestión; al tiempo que parte del sector del "cooperativismo tradicional" se mostró reticente a estas experiencias por considerarlas una mera imposición o formalidad para contraprestar y cumplir con las exigencias del programa. De todos modos, algunos sectores del cooperativismo urbano mantuvieron actitudes comprensiva, y realizaron esfuerzos para concebirlo como "otra cosa diferente", como instancias intermedias o "pre-cooperativas" creadas desde el Estado que dan inicio de trayectos hacia el cooperativismo propiamente dicho[42].

En apretada síntesis, aún con muchas y muy buenas excepciones que rastrean los trabajos a nivel microsocial, a nivel general, el componente cooperativo fue debilitándose con el correr del tiempo ya sea por los obstáculos legales-contables, como por la dificultad de organizar las actividades en los territorios, por los problemas de articulación entre las burocracias del MDS y los entes ejecutores para generar actividades y ponerlas en funcionamiento, o hasta por los problemas de ausentismo de los cooperativistas (sobre todo las mujeres, problema que aparece recurrentemente vinculado con las responsabilidades de cuidado de miembros de la familia). Entendemos que más que procesos de desmercantilización el PRIST-AT construyó más bien, una tendencia hacia la mercantilización o re-mercantilización de los trabajadores, es decir su incorporación en el mercado formal o informal de trabajo de manera individual. De hecho, los receptores difícilmente podían sustraerse de circuitos de mercados informales para proveerse de ingresos que complementen los percibidos por el PRIST-AT y ello explicaba algunos niveles de ausentismo en las actividades.

Pero fundamentalmente, la dimensión cooperativa quedó eclipsada y subsumida a objetivos de política más amplios, ante la necesidad de acumulación política a nivel territorial de funcionarios públicos, o dirigentes políticos y organizaciones sociales territoriales (en la mayoría de los casos integrantes de la propia coalición gobernante) que intervienen desde los entes ejecutores de las que dependen[43]. De modo que lo novedoso del programa se fue diluyendo por las viejas formas de acumulación política, ante la inercia institucional de viejos formatos o esquemas conceptuales para el abordaje de la cuestión social.

Poco se sabe a nivel agregado sobre la cantidad y características de experiencias cooperativas que pudieron desarrollarse sostenidamente. El programa nunca realizó un relevamiento que recopile esa información. Lo que sí mostró fueron las percepciones de las personas que indicaban que en 2013 sólo el 12,7% realizaba actividades con su cooperativa fuera del horario laboral y el 23,7% tenía proyectos con un grupo cooperativo (MDS, 2013). Esta información fue reactualizada en 2015 sobre datos de 2014 que indicaba que el 13,5% se encontraba realizando un proyecto socio-productivo con su cooperativa por fuera del horario laboral (MDS, 2015)[44].

42 Estos sectores elaboraron pre- proyectos legislativos en donde plasmaron esas ideas.

43 La pulseada por el control del programa entre los municipios y los movimientos sociales, presenta variaciones según las relaciones del gobierno nacional con los gobiernos subnacionales, principalmente los intendentes del conurbano bonaerense. A mayor distancia entre estos, se abría la posibilidad a que federaciones y confederaciones de cooperativas o universidades se erijan como entes ejecutores en esas localidades.

44 Situación actualizada de las cooperativas mixtas, perfil de los titulares y aspectos evaluativos al primer semestre 2015 (Resultados de Actualización de Datos titulares activos 2014).

Un funcionario del INAES[45] explicaba que en el contexto del cambio de gestión de gobierno nacional en diciembre de 2015 se realizaron algunas estimaciones: "*Sobre las cooperativas que efectivamente persistieron (...) porque Argentina Trabaja eran entre 8 mil y 9 mil. Ese es el número que se estima y de esas 9 mil (...) esta es la lógica que entienden los chicos del ministerio, que hay mil cooperativas que en la práctica estarían funcionando como cooperativa. El resto no está como cooperativa, o por disminución de cantidad de socios que no llegan al mínimo número que necesita una cooperativa. Seis en algunas o diez en otras".*

Como se sabe, las medidas tomadas por la nueva gestión presentó una orientación hacia la desactivación de la dimensión cooperativa[46].

Los alcances de la dimensión cooperativa en el EH

El EH se presentaba desde la gestión de gobierno como una propuesta innovadora al articular diferentes instancias gubernamentales y jurisdiccionales y retomar la exigencia de contraprestaciones a través de figuras cooperativas creadas desde el gobierno y con un esquema de terminalidad educativa obligatoria y una serie de capacitaciones que tenía como objetivo fomentar el capital humano[47].

En Arcidiacono y Bermúdez (2018b) rescatábamos el protagonismo de las capacitaciones y los esquemas "pre-cooperativos"[48], en el EH. Independientemente de las formalidades que implica el armado de las cooperativas (asambleas constituidas, autoridades elegidas, etc.) las mujeres de EH eran eximidas de su participación en las mismas, ya que el acento estaba puesto en la conformación y consolidación del grupo.

Del trabajo de campo surge que, en la gran mayoría de los casos, las receptoras del EH no realizaban actividades en las cooperativas propiamente dichas, y que el control del presentismo previsto por el programa surgía de las actividades de terminalidad educativa[49] que tenía carácter obligatorio[50] y de la participación en capacitaciones, talleres o diplomaturas pensadas especialmente para esos grupos. De manera que la terminalidad educativa y las capacitaciones implicaron jornadas de actividades que redujeron la participación de las mujeres en las obras de infraestructura desplazando la realización de las mismas para una segunda etapa que nunca llegó a configurarse, salvo en contadas jurisdicciones o donde funcionaba algún polo productivo del PRIST-AT.

En este sentido, más que la lógica cooperativa, el corazón del programa estuvo en la construcción de redes y el fortalecimiento del capital humano[51].

45 Entrevista realizada el 6-12-2017.
46 Sobre esto cfr. Arcidiacono y Bermúdez (2018a y C).
47 Si bien EH es una línea del PRIST-AT, en la práctica funcionan como dos programas diferentes. Para los decisores a nivel ministerial el EH significaba la oportunidad de tomar aprendizajes del PRIST-AT y ello explica las diferencias en los modos de inscripción de personas y el corrimiento de los entes municipales de la provincia de Buenos Aires.
En 2015 funcionaban como entes ejecutores ocho Federaciones de cooperativas.
48 Información obtenida en respuesta a pedido de acceso a información pública al MDS (Fecha de respuesta: 21 de abril de 2014).
49 A través del programa FINES (Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación), del Ministerio de Educación de la Nación.
50 Para los/as destinatarios de línea tradicional del PRIST-AT era una opción.
51 Este armado particular se vincula directamente con el perfil inicial de las destinatarias que pertenecen a hogares en situación de extrema vulnerabilidad socio-económica, ocupacional y educativa MDS (2014a).

La diversidad y variabilidad de temáticas de las capacitaciones y talleres fue amplia: género, prevención de violencia, promoción de derechos de familia, formación ciudadana, cooperativismo, promoción de la salud, y en oficios para la ejecución de obras sanitarias básicas, viviendas pre-moldeadas, e infraestructura social, obras de pintura, mejora de edificios y restauración de patrimonio comunitario etc.

Además, los contenidos de las capacitaciones, diplomaturas y tecnicaturas estaban atravesadas por con énfasis en la promoción de solidaridad, la organización y participación colectiva y comunitaria y contenidos de género.

Lo que se quiere destacar es que los encuentros pre-cooperativos se erigieron como las oportunidades de salida de las mujeres a la esfera pública para participar en ámbitos sociales y comunitarios. Conformaron la dimensión relacional del programa y se constituyeron como importantes instancias reflexivas y espacios de socialización y encuentro, tanto entre mujeres con trayectoria de vida similares como con tutores, profesores y otros operadores estatales; brindaban la posibilidad de conformar redes en las cuales las mujeres podían expresar la capacidad organizativa y asociativa. Estos espacios pre-cooperativos podían constituirse como la base fundamental para articular proyectos colectivamente en el trayecto hacia el armado de cooperativas propiamente dichas[52].

Por otro lado, en el universo de madres destinatarias del EH se superponen las exigencias de las intervenciones que transfieren ingresos a cambio de control de condicionalidades como la AUH y las que exigen contraprestaciones en el marco de cooperativas. Sin embargo, los diseños del PRIST-AT y EH no previeron una estrategia para abordar la cuestión del cuidado. Del trabajo de campo surge que, si bien desde los equipos técnico-profesionales del programa se realizaron planteos sostenidos hacia los tomadores de decisiones y se generaron diversas propuestas, ninguna de ellas resultó viable principalmente por la dispersión territorial y el permanente cambio de sedes de las actividades de formación. Pero a nivel de política institucional, la cuestión de la provisión de cuidados nunca pudo resolverse a pesar de ser un problema claramente visible[53].

En este punto queremos introducir el debate sobre la alternativa del cooperativismo para la provisión de cuidado. Para el caso de EH, la figura cooperativa tenía potencial para organizar el trabajo de manera flexible, para articular las tareas de cuidado, aunque el énfasis colocado en el tipo de tareas que debían realizar (obras de infraestructura), obturó la posibilidad de que las destinatarias decidieran de manera democrática y según sus propias necesidades, los objetos sociales o propias actividades de las mismas.

Esto se refuerza al observar lo apuntado en torno a las actividades que las propias mujeres querían realizar según surge de un relevamiento realizado por el propio programa que manifestaba su principal interés en actividades como enfermería, actividades comunitarias en salud y educación, actividades de indumentaria y costura y en servicios de limpieza. Sólo alrededor del 12 % de las mujeres mostró interés en técnicas u oficios relacionados con la construcción (albañilería, mantenimiento, plomería, herrería, gas, carpintería electricidad, pintura, etc.) (MDS, 2015 b).

52 Los diferentes actores entrevistados, los informes oficiales y también la producción académica sobre el programa que capta las voces de las destinatarias del EH, destacan el valor de la construcción de espacios colectivos centrales para fortalecer vínculos sobre todo para el caso de mujeres víctimas de violencia. El cooperativismo o al menos esas instancias pre-cooperativas que reunía a personas para abordar un dolor concreto (más que por necesidades socio-económicas) son centrales para construir fraternidad y vínculos.

53 En Arcidiacono y Bermúdez (2018b) describimos las estrategias aisladas para resolver los problemas de cuidado organizado por las destinatarias junto con las burocracias territoriales encargadas del desarrollo de las actividades.

En esta línea, otras experiencias en la región y en Argentina a partir de los programas sobre todo de empleo transitorio (como el PJJHD) mostraron la posibilidad de articulación con espacios comunitarios previos o nuevos que ofrecieron a las mujeres la posibilidad de contraprestar y a la

vez tener un lugar de cuidado para sus propios hijos/as mientras ellas cuidan también a otros/as niños/as incluso generando en el mediano y largo plazo salidas laborales como cuidadoras en el espacio comunitario (Zibecchi, 2014).

Es en este punto donde consideramos importante introducir la discusión sobre las experiencias del cooperativismo social a nivel internacional y que refiere a la posibilidad de la co-construcción de políticas para resolver la demanda de cuidado a partir de la conformación de experiencias de economía social-cooperativa como soportes de provisión de bienestar[54].

Sin embargo, no hubo esquemas que plantearan a las propias cooperativas como espacios de provisión de estos servicios. Esto contrasta con visiones provenientes de los estudios sobre cooperativo y género que resaltan las potencialidades de esta forma organizativa; su carácter autogestivo, la implicancia de los valores y principios cooperativos para promover relaciones de reciprocidad, de reconocimiento y corresponsabilidad entre hombres y mujeres; los aportes del cooperativismo para incorporar las mujeres al ámbito público y para generarles oportunidades de trabajo, de obtener ingresos y así reducir la pobreza, la flexibilidad para la organización de los trabajos y las responsabilidades como el cuidado de los/as hijos/as. Pero también brindan a las mujeres la posibilidad de ejercer roles de liderazgo dentro de las cooperativas, de recibir capacitación y educación y experiencias que de otra manera no habrían podido acceder, además de interactuar y articular acciones con otras instituciones y redes de actuación en sus territorios (centros de salud, hospitales, escuelas, universidades, ministerios, jueces, municipios, entre otras). La literatura especializada destaca las ventajas de las organizaciones integradas exclusivamente de mujeres como un paso inicial hacia el fortalecimiento tanto de la autoestima y autonomía, así como también el aprendizaje de saberes básicos para su posterior socialización en ámbitos mixtos (Caracciolo Basco y Foti, 2010, Revesco, 2011; Méndez Aguilar, 2011, ACI-OIT 2015).

El EH no llegó a potenciar esta dimensión. Esto parece explicarse no sólo por las propias particularidades del programa y de la masificación de las cooperativas, sino sobre todo por el desacople entre este campo y el universo del cooperativismo o los actores que traccionan regional e internacionalmente las discusiones sobre cooperativismo social.

La ausencia de estrategias de cuidado previstas por el programa y lo relevado por el propio MDS (2015b) que mostraba que estas mujeres tenían mayor interés en desarrollar actividades vinculadas con la prestación de servicios sociales, expresaba una gran oportunidad para que se abra el objeto social de estas organizaciones, para desarrollar cooperativas de cuidado y espacios de enseñanza destinados –en principio- a los/as hijos/as de las mujeres incorporadas al programa que puedan además en paralelo recibir acompañamiento técnico, capacitaciones y financiamiento a fin de mejorar y ampliar sus servicios hacia otros sectores y actividades y lograr independizarse a largo plazo.

54 La Cartografía mundial de las prestaciones realizadas por cooperativas de la OIT (2016) , muestran que la provisión de cuidados a través de las cooperativas de trabajo a nivel mundial está creciendo notablemente, garantizando aquellas servicios de alta calidad y proveyendo de mejores condiciones de trabajo en el sector de la atención, especialmente para las trabajadoras mujeres quienes pueden organizar las horas de trabajo con mayor flexibilidad, y armonizar su vida laboral y familiar.

Por último, hacia finales de 2015 y de manera muy incipiente, el MDS inició una instancia de reordenamiento de las cooperativas del PRIST-AT y EH, no solo sobre cuestiones jurídico-administrativas, sino también para relevar saberes, intereses y permitir que las personas migraran hacia cooperativas en donde se sintieran más a gusto en función de intereses comunes, cercanía a sus hogares, y hasta habilitó la posibilidad de llevar adelante emprendimientos productivos por fuera de los objetivos explícitos para las cooperativas. En líneas generales, hasta ese entonces las mujeres del EH podían involucrarse en 3 grupos, más allá de casos en que puedan coincidir: el del curso FINES, el de las capacitaciones y el de las diplomaturas. En este sentido, se les brindaba la posibilidad de elegir con quienes rearmar la cooperativa. Como se sabe, este proceso quedo trunco ante el cambio de gestión de gobierno.

Los alcances de la institucionalización del cooperativismo bajo programas

Como ya fuera explicado, la figura cooperativa parecía brindar un esquema flexible para organizar la intervención social en el corto plazo en 2009. Sin embargo, posteriormente no se avanzó en la discusión hacia la re-definición política de una figura más acorde al perfil de destinatarios y sus necesidades, es decir, hacia novedosas estructuras jurídicas creadas en el marco de programas, que contemplen las especificidades de las experiencias surgidas en dicho marco.

Esto forma parte de un debate más amplio a nivel regional sobre los procesos de institucionalización de experiencias de economía social y solidaria y las políticas de reconocimiento y promoción de ese sector[55] que incluyen la incorporación de novedosas figuras como cooperativas sociales u otros esquemas de co-gestión entre las organizaciones con el sector público o co-construcción de políticas.

Las dificultades de redefiniciones y reconocimiento no sólo se explican por la falta de propuestas desde el gobierno, sino que también se vincula con la heterogeneidad y fragmentación de las representaciones del sector de la economía social y solidaria en general y en particular del cooperativismo de trabajo en Argentina (Vuotto, 2011).

Schujman (2015) recoge la preocupación sobre la regulación de estos subtipos de cooperativas de trabajo y entiende que, aunque no están previstas específicamente para estos casos, la mejor figura legal para las "cooperativas bajo programas" sería la de "cooperativas simplificadas" o la de "emprendimientos sociales comunitarios". Ambos casos significaría que adoptando la figura cooperativa se constituyan como organizaciones poco complejas y transitorias, como medio para evolucionar hacia verdaderas cooperativas con el apoyo de un grupo de socios patrocinadores y programas sociales, en dimensiones educativas, sociales, económicas, administrativas y financieras que contribuyan en la educación y capacitación de los miembros, garantizando la ocupación laboral inmediata, la capitalización y la obtención de resultados económicos rápido (García Muller (2009) en Schujman (2015). Esta idea es la que se vio reflejada en el pre-proyecto de ley federal de Economía Social y Solidaria promovido desde la presidencia del INAES

55 Para profundizar en esos debates se sugiere la lectura de Hintze (2010), Coraggio (2013), Guerra (2010), y Castelao Caruana y Srnec (2014).

para su discusión al interior del movimiento cooperativo, en el último tramo de la presidencia de Cristina Fernández, a fin de subsanar el vacío legal en materia de cooperativismo de trabajo a nivel general[56], y en particular ante la necesidad de reconocimiento jurídico de este nuevo sub-tipo de cooperativas de trabajo "bajo programas" que tienen la particularidad de combinar diferentes recursos, lógicas y prácticas para la provisión de bienestar. Así, el pre-proyecto planteo algunos lineamientos en torno a su institucionalización como "cooperativas protegidas" promovidas por programas, universidades y organizaciones públicas y privadas, al tiempo que reconocía la posibilidad de co-gestión con el Estado y la figura de "personas jurídicas de carácter público".

En suma, no pudo avanzarse en la discusión que en definitiva se dirigiera hacia la re-definición política o re-adaptación de esa figura hacia esquemas más acorde al perfil de las integrantes y sus necesidades, es decir, hacia las figuras planteadas por Schujman, o cooperativas sociales o más genéricamente "empresas sociales" Defourny (2009) o con particularidades específicas, que valoricen su dimensión social por prestar un servicio a la comunidad y/o a un grupo social específico, en el marco de novedosas y particulares estructuras jurídicas creadas bajo programas. Estos andamiajes debieran contemplar las especificidades de las experiencias surgidas en dicho contexto, yendo a su vez más allá de categorías de asociados homogéneas, dando cause a la mixtura social (es decir que no estén conformadas solo por personas en contexto de pobreza sino también integrándose con otros grupos sociales) y problematizando además el rol del Estado en estos esquemas.

Reflexiones finales

Comprendemos que el cooperativismo sólo es una de las formas de organizar el trabajo dentro del amplio campo de la Economía Popular y Solidaria[57] y que además, no es una opción que se pueda imponer ni masificar, menos aún, si se toman en cuenta las versiones normativas, rígidas y desactualizadas que aparecen en el repertorio de posibilidades actuales en nuestro país. Hemos centrado nuestro análisis allí, debido a que ha sido una opción predominante en el campo de las políticas sociales en el período 2003-2015.

Observamos cómo esta línea de política social que utiliza la figura cooperativa para abordar problemas de empleo, informalidad y pobreza, contribuye a resignificar al cooperativismo como arreglo social y como movimiento político.

La promoción del cooperativismo por parte del gobierno podía también asumir otros caminos, tanto alternativos como simultáneos al fenómeno del cooperativismo bajo programas, desde aplicar una política que beneficie las entidades existentes, usar figuras como las régies coopératives[58] o conformar sociedades mixtas (por su base social e integración de tipo de asociados –consumidor, trabajador, voluntarios, agentes estatales), con

56 Para ampliar sobre este punto Cfr. Vuotto (2011), Cracogna, (2013 y 2015), Fernández Vilchez, Feser, Mutuberría Lazarini, y Ureta (2011); Hintze y Deux Marzi, (2014), Hopp, (2017) y Ruggeri y Mutuberría Lazarini (2018).

57 Denominación propia de otros casos nacionales como Ecuador que comienza a aparecer en las definiciones teóricas (Hintze, 2019) y en los discursos de sectores del movimiento cooperativo como CNCT.

58 Son administraciones públicas con rasgos cooperativos, creadas por decisión de los poderes públicos municipales para la realización de obras públicas. Otros modos de articulación entre las cooperativas y los estados refieren a la participación municipios en algunas cooperativas, disposiciones oficiales en países con una planificación orientadora de la economía general, cooperativas organizadas por el Estado, de acuerdo con las directivas de una planificación centralizada (Drimer y Drimer, 2017).

mayores niveles de participación y dirección del movimiento cooperativo tradicional en el acompañamiento de las experiencias bajo programa además de estrategias de co-construcción más a largo plazo.

Sin embargo, la decisión unilateral del gobierno de otorgar el estatus de cooperativas a las experiencias bajo programa generó resquemores por parte del sector cooperativo tradicional que obturo las posibilidades de generar acuerdos compartidos respecto al desarrollo de esas entidades. La idea de pre-cooperativas inscriptas en un proceso de transición a largo plazo (para aquellos casos de experiencias cuyos integrantes tengan la convicción de generar una cooperativa) se ajustaba en mejor medida a los procesos estudiados.

Por su parte, los sectores representativos del "nuevo cooperativismo" mostraron dificultades para lograr una posición de poder al interior de la coalición gobernante, respecto a otros movimientos sociales y fundamentalmente de los intendentes del conurbano bonaerense para tener un lugar destacado como entes ejecutores.

En este trabajo por otro lado, mostramos al cooperativismo bajo programa por fuera de enfoques estáticos y normativos desde perspectivas que demandan la apertura a procesos de institucionalización más amplias teniendo en cuenta la pluralidad de evoluciones posibles de estas organizaciones, particularmente a partir de los diversos vínculos con el Estado en la provisión de bienestar.

Partimos del supuesto que, las articulaciones de las cooperativas y la política social presentaba posibilidades de derivar en experiencias y organizaciones económicas de lo más diversas. El proceso que se despliega a través del programa tenía potencialidad para derivar en una categoría cooperativa específica que eventualmente podría desarrollar su actividad en la provisión de bienestar o servicios sociales.

Estas experiencias iniciaron trayectoria que podían derivar como organizaciones cooperativas "tradicionales" insertas en ámbitos productivos propios de la esfera mercantil, o hacia la conformación de cooperativas de "bienestar social" abocadas a proveer servicios comunitarios, socio-educativos, etc. como en otras experiencias nacionales, como organizaciones o empresas que acentúan más su dimensión social antes que la búsqueda de resultados económicos desde el punto de vista mercantil estricto.

Estas evoluciones pueden observarse (aunque no de forma idéntica a los casos estudiados) al recorrer experiencias históricas, donde las cooperativas se han complementado o directamente subsumido a las políticas estatales.

Ni el PRIST-AT y EH ni los restantes programas asociados con cooperativas recuperaron ni los debates sobre el "cooperativismo social" ni las ventajas del cooperativismo en clave de género. Ninguno de estos aspectos se plasmaron en los documentos institucionales de los programas o fueron planteados por los actores entrevistados en el trabajo de campo. La propuesta analítica de este trabajo intentó trazar puentes y diálogos entre dos mundos que aparecen desconectados.

Las miradas normativa y rígida de la figura cooperativa en los diseños de estos programas contrasta con las múltiples opciones que se abren atentas a la agenda de discusión regional e internacional. Además, esa rigidez es consecuencia del desactualizado marco normativo cooperativo argentino, que no da cuenta de las transformaciones sociales y del propio movimiento cooperativo y de los diversos intercambios de este con los

gobiernos y el Estado. Además, la institucionalidad no logra un punto de equilibrio virtuoso que se aleje de la pura instrumentalización de las cooperativas por parte de actores estatales y no estatales para iniciar caminos que valoricen sus aportes tanto en los planos económicos como en la producción y provisión de bienestar. Ese proceso también precisa de la construcción de poder social[59] y de un sector fuerte y articulado de la economía social y solidaria y del cooperativismo de trabajo que, junto con otros movimientos sociales, con aspiraciones y metas comunes, pueda constituirse en un actor político capaz de traccionar en conjunto en ese sentido.

Pero el lugar secundario de esa dimensión por debajo de objetivos políticos más amplios explican sus alcances limitados. En efecto, las perspectivas de generar cooperativas se enfrentaron a visiones de corto plazo, además de las ambigüedades de las trayectorias de las intervenciones a partir de expectativas diferentes de actores estatales y no estatales y la ausencia de proyectos sustantivos para la democratización de la economía. Todos los problemas explicados en este trabajo desgastaron la herramienta cooperativa y en ese intersticio político es donde se amparó la nueva administración de Cambiemos para iniciar las transformaciones.

El campo de la economía popular integrado por los movimientos sociales de trabajadores desocupados, presentaba proyectos, aspiraciones e institucionalidades que no conjuraron necesariamente en la construcción de un amplio sector de economía social y solidaria, ni se identificaron plenamente con la figura cooperativa, sino que presentaron diversas visiones que se han cristalizado en distintos grupos sociales estratificados.

Pero más allá de los magros resultados de la dimensión cooperativa en los programas estudiados todavía queda pendiente un reconocimiento estructural de las economías populares de las comunidades y de la institucionalización de "otras economías". Estos programas nos invitan a reactualizar debates de larga data en la historia de América Latina. Cobra relevancia la idea de economía plural para construir otros horizontes de sentido sobre la diversidad de economías de las comunidades, que articule a los diversos actores en la conformación de un nuevo poder social con capacidad de sostener agendas de cuestiones compartidas. Estos procesos demandan una legislación acorde a las transformaciones de las cooperativas de trabajo en general y a las cooperativas sociales en particular. Esto es parte de la agenda de la CNCT en tanto que el INAES a principios de 2019 comenzó a delinear incipiente normativa sobre cooperativismo social.

Recientemente, en un encuentro organizado por los 10 años de la CNCT, diversos actores del campo de la economía popular y del nuevo cooperativismo de trabajo reflexionaron sobre sus desencuentros en el período estudiado, el representante de CNCT realizó una autocrítica por no haber avanzado en la sanción de leyes específicas que "*Son desafíos para la próxima etapa."*[60] dijo.

Por su parte, el representante de la CTEP[61] expresó *"Quiero corregir mis errores. Necesitamos mantener la presión social, la vanguardia, las ideas y los programas salen de ahí. Tenemos que ser vanguardia con leyes de cooperativas de trabajo y leyes de Economía Popular"*.

59 Tal como lo plantea Coraggio (2005).
60 Martín Bordalejo, secretario de la Federación 1° de mayo en la Charla en conmemoración por los 10 años de la CNCT, el 21 de mayo de 2019.
61 Emilio Pérsico, secretario general del Movimiento Evita en la Charla en conmemoración por los 10 años de la CNCT, el 21 de mayo de 2019.

Bibliografía

-ACI-OIT. Avance de la igualdad de género: la forma cooperativa. Alianza Cooperativa Internacional y Organización Internacional del Trabajo, 2015.

-Adelantado, José, Noguera, José, Rambla, Xavier, Sáez, Lluís: Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica. Revista Mexicana de Sociología, Vol. 60, No. 3 (Jul. - Sep., 1998), pp. 123-156. Universidad Nacional Autónoma de México

-Arcidiácono, Pilar y Bermúdez Angeles, "¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas", en Ciudadanías, 2018b, N°2, Primer Semestre de 2018b, Universidad Nacional de Tres de Febrero.

-Arcidiacono, Pilar, Bermúdez, Angeles (2018b): "Cooperativismo, programas sociales y provisión de cuidado. Un recorrido por la experiencia del "Ellas Hacen", Revista IDELCOOP N°226/Año 2018.

-Arcidiacono, Pilar, Bermúdez, Angeles (2018d): "Del 'Ellas Hacen' al 'Hacemos Futuro': descolectivización como impronta de los programas sociales", Revista de Políticas Sociales del Centro de Estudios de Políticas Sociales del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Moreno. Año 5. Número 6. Verano 2018 (ISSN 2347-1212).

-Arcidiácono, Pilar y Bermúdez Angeles, "Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales", en Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, 2015, Nº7, 3-36.

-Arcidiácono, Pilar, "Madres privadas de libertad (y de las Asignaciones Familiares)", en Resistencias burocráticas y actuación judicial. Derecho y Ciencias Sociales, 2017, N°17, 207-225. Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica. FCJ y S. UNLP.

-Arcidiácono, Pilar, Kalpschtrej Karina y Bermúdez Ángeles, "El Programa Argentina Trabaja ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado?", en Trabajo y Sociedad, 2014, N°22, 342-356.

-Bragulat, Jorge: Las Cooperativas Sociales en la Prestación de Servicios Asistenciales. Análisis de Experiencias y de su Potencial Desarrollo en América Latina, 2016, UNTREF."

-Battezzati Santiago: La Tupac Amaru: intermediación de intereses de los sectores populares informales en la provincia de Jujuy. Desarrollo Económico, vol. 52, número 205 (abril-junio, 2012)

-Bragulat, Jorge y Sosa, Gustavo Sosa. El caso Argentino: el potencial de las cooperativas sociales especialmente las conformadas como cooperativas de Trabajo. Las Cooperativas Sociales en la Prestación de Servicios Asistenciales. Análisis de Experiencias y de su Potencial Desarrollo en América Latina, UNTREF, 2016.

-Caracciolo Basco, Mercedes y Foti, María Del Pila. Las mujeres en la economía social y solidaria: experiencias rurales y urbanas en Argentina. Buenos Aires, Asociación Lola Mora, UNSAM, IDAES, UNIFEM, 2010.

-Castelao Caruna, María Eugenia y Srnec, Cynthia Cecilia, "La Economía Social y Solidaria en América del Sur: la construcción de un nuevo modelo de política social", en Chaves R. y Demoustier D., L'émergence de l'Economie sociale dans les politiques publiques. Une analyse internationale", Peterlang international, 2014.

-Castelao Caruana, María Eugenia (2009): La Economía Social y Solidaria en las políticas públicas argentinas, instrumento de política o alternativa socioeconómica? Un análisis preliminar. Cayapa. "

-Castelao Caruana, María Eugenia (2015) Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año LXI, núm. 227, mayo-agosto de 2016, pp. 349-378, ISSN-0185-1918

-CICOPA. Declaración mundial sobre cooperativismo de trabajo asociado. Organización internacional de cooperativas de producción industrial, artesanal y de servicios, Bruselas, 2003-2004.

-CICOPA. Estándares Mundiales de las Cooperativas Sociales. CICOPA, Bruselas, 2009-2011.

-CICOPA. Cooperativas en la industria y los servicios: informe mundial 2015-2016. Santiago de Chile, 2014.

-CICOPA. Cooperatives and Employment: Second Global Report; Bruselas: CICOPA, 2017

-Coraggio, José Luis, "¿Es posible otra economía sin (otra) política?", en Eje I Economías Soberanas del Foro Social Mundial, Porto Alegre, 2005. Publicado como Volumen 3 de la Colección El Pequeño Libro Socialista, Buenos Aires, La Vanguardia, 2005.

-Coraggio, 2005a: Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria. Trabajo presentado en el Panel sobre "Nuevas formas asociativas para la producción", dentro del Seminario "De la Universidad pública a la sociedad argentina. El Plan Fénix en vísperas del segundo centenario. Una estrategia nacional de desarrollo con equidad." Universidad de Buenos Aires, 2-5 de agosto de 2005. El Plan Fénix es una iniciativa de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, que convoca a economistas y otros profesionales al debate y la búsqueda de alternativas económicas para la Argentina."

-Coraggio, José Luis: "El papel de la Economía Social y Solidaria en la Estrategia de Inclusión Social". Ponencia presentada en el Seminario "Pensando en alternativas para el desarrollo", Taller sobre Inclusión Social en América Latina y Ecuador., organizado por FLACSO y SENPLADES, Quito, 10-13 de diciembre de 2007.

-Coraggio, José Luis: ¿Qué hacer desde la economía popular ante la situación actual ?. Revista IDELCOOP 224, Marzo de 2018.

-Coraggio, José Luis 2005b: Es posible otra economía sin (otra) política. Ponencia en "II Congreso Nacional de Sociología, VI Jornadas de Sociología de la UBA, Pre ALAS 2005, Buenos Aires.

-Coraggio, José Luis (2002): La economía social como vía para otro desarrollo social. Documento preparado para el lanzamiento del debate sobre "Distintas propuestas de Economía Social" en URBARED, Red de Políticas sociales 2002.

-Coraggio, José Luis (2013) "La presencia de la Economía Social y Solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina. Preparado para los Estados Generales de la Economía Social y Solidaria, París, 17-19 de junio.

-Coraggio, José Luis, "La economía social y solidaria, y el papel de la economía popular en la estructura económica", en 3er Seminario Internacional, Rol de la Economía Popular y Solidaria y su aporte en el Sistema Económico Social y Solidario, Instituto Nacional de Economía Social y Solidaria, Ministerio de Inclusión Economica y Social de Ecuador, Quito, 2013.

-Coraggio, Jose Luis: La economía social y solidaria, y el papel de la economía popular en la estructura económica. En Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, Quito, 2014."

-Cracogna, Dante, "Las sociedades cooperativas construyen un mundo mejor"", en Revesco, 2015, N°117.

-Defourny, Jacques, “”Empresa Social””, en Cattani, Antonio David: Diccionario de la otra economía: lecturas sobre economía social 1, Buenos Aires, Altamira, 2009.

-Desroche, Henri, (1983) Pour un traité d´économie sociale. París, Coopérative d´information

et d´édtion mutualiste.”

-Drimer, B.; Kaplan de Drimer, A. (2017). Las cooperativas. Fundamentos, historia, doctrina. Buenos Aires: Intercoop.

-Evers, Aalbert y Laville, Jean-Louis. The Third Sector in Europe. Northampton, USA, 2004.

-Fernandez Álvarez, María Inés, “Contribuciones antropológicas al estudio de las cooperativas de trabajo en la Argentina”, en Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, CESOT, Buenos Aires, 2015, Nº7.

-Fernández Vilchez, L.; Feser, E.; Mutuberría Lazarini, Valeria y Ureta, F.. Seguridad Social y Empresas Recuperadas por sus Trabajadores. Problemáticas en Argentina. OSERA, 2011. 1-14.

-Form, Edgardo; Guarco, Ariel; López, Ricardo y Farcy Darío, “La Decada Cooperativa en Debate”, en Idelcoop, 2013, N°209.

-Guerra, Pablo. La Economía Solidaria en Uruguay. Caracterización de sus emprendimientos y opinión de los trabajadores autogestionado. Uruguay, KOLPING, 2010.

-Hintze, Susana y Deux Marzi, Victoria. “Protección y seguridad social de los trabajadores asociativos autogestionados” en Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2014.

-Hintze, Susana. La política es un arma cargada de futuro: economía social y solidaria en Brasil y Venezuela. Buenos Aires, CLACSO, 2010.

-Hintze, Susana (2018): El trabajo en cooperativas en la Argentina del siglo XXI. En Estela Grassi y Susana Hintze (coord.) Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa. Buenos Aires: Prometeo.

-Hintze, Susana, Deux Marzi, Victoria y Costa, María Ignacia, “Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en la Argentina”, en Protecciones y Desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011.

-Hopp, Malena Victoria, “Políticas de promoción de la economía social en Argentina: desafíos para la construcción de una nueva institucionalidad”, en Miradas sobre la economía social y solidaria en América Latina, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2017.

-Hopp, Malena Victoria: El trabajo ¿medio de integración o recurso de la asistencia? Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina (2003-2011). Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales (no publicada). Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

-Laville, Jean-Louis. Los servicios de proximidad en Europa: En perspectiva con la economía popular. Otra Economía - Volumen II - Nº 3 - 2º semestre/ 2008 - ISSN 1851-4715 - www.riless.org/otraeconomia

-Kasparian, Denise: Promoción estatal del cooperativismo de trabajo y formas socioproductivas emergentes. Contribuciones en clave emancipatoria a partir de un estudio de caso del Programa Argentina Trabaja. RevIISE | Vol 13, Año 13 | abril 2019 - septiembre 2019 | Dossier Las (re)configuraciones del trabajo y el empleo. ISSN: 2250-5555 | Argentina | www.reviise.unsj.edu.ar”

-Kasparian, Denise (2017). Lucha ¿sin patrón? Un estudio sobre la configuración de la conflictividad de trabajo en empresas recuperadas y cooperativas del Programa Argentina Trabaja. Tesis de Doctorado en

Ciencias Sociales (no publicada). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

-Laville, Jean-Louis. Economía solidaria, economía social, tercer sector: Las apuestas europeas. Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública, 2004.

-Lima, Jacob Carlos: Cooperativas de trabajo. En Cattania, Coraggio y Laville, Diccionario de Otra Economía, 2009.

-Lipsky, Michael. La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero. Clásicos de la Administración Pública, Mexico D.F, Fondo de Cultura Económica, 1980.

-Logiudice, Ana, Bressano Clara y Borghini, Natalia (2011). Asistencia social y asociativismo: ¿nuevos derroteros de la política social en la Argentina reciente?. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

-Lorendhal, Bengt, "Trabajo y bienestar a través de las organizaciones del Tercer Sector", en Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, España, 1999, Nº 33, 9-27.

-MDS. 1° Informe Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen. Ministerio de Desarrollo Social. Buenos Aires, 2014a.

-MDS. Respuesta a pedido de informes bajo el Decreto 1172/03 de Acceso a la Información Pública. Buenos Aires. Ministerio de Desarrollo Social, 2014b.

-MDS. Programa Ingreso Social con Trabajo. Síntesis de Resultados e impactos después de cinco años de sus primeros pasos. Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social, 2015a.

-MDS. Argentina Trabaja. Programa Ingreso Social con Trabajo. Ellas Hacen. Caracterización de titulares a casi dos años de inclusión. Total del País. Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social, 2015b.

-MDS. Ellas Hacen. Situación actualizada de titulares de la línea Ellas Hacen. Perfil de los titulares y aspectos evaluativos. Al primer semestre 2015. Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social, 2015c.

-Mogrovejo, Rodrigo; Mora, Alberto y Vanhuynegem, Philippe, "El cooperativismo en América Latina. Una diversidad de contribuciones al desarrollo sostenible", Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2012.

-Pastore, Rodolfo: Diversidad de trayectorias, aproximación conceptual y pluralidad de proyectos de la Economía Social. Documento del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 2008 (ISSN 1666 – 4884)."

-OIT. Recomendación N° 193 sobre la promoción de las cooperativas. Organización internacional del trabajo, 2002, Ginebra.

-OIT. Global Mapping of the Provision of Care through Cooperatives. Survey and Interview Findings. Organización internacional del trabajo, 2016.

-ONU. Las cooperativas en el desarrollo social. Naciones Unidas. En Idelcoop, 2009, Volumen 36, N° 195.

-ONU. Resolución ONU Nº56/114 "lineamientos para la creación de un entorno favorable para el desarrollo de las cooperativas", 2001.

-Perelmiter, Luisina. Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino. UNSAM, 2016.

-Schujman, Mario. Las cooperativas de trabajo en América Latina, Rosario, DelRevés, 2015.

-Vaillancourt, Yves, "La economía social en la co-producción y la co-construcción de las políticas públicas", en Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo Nº3, 2011.

-Vuotto, M., " El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social", en Serie documentos de trabajo, 2011, N°217, Organización internacional del Trabajo, Lima.

-Zibecchi, Carla, "Mujeres cuidadoras en contexto de pobreza. El caso de Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina", en Estudios Feministas, 2014, N°22, Florianópolis, Brasil.

Política social en Argentina y Brasil: cambios y continuidades

Actores, coaliciones y cambio institucional: la política social ante la reversión conservadora en Argentina y Brasil

Flavio Gaitán

Resumen

El artículo se propone analizar los cambios en las variedades de capitalismo de bienestar de Argentina y Brasil en el contexto de la transición política representada por la llegada al gobierno de coaliciones conservadoras, por medio de elecciones, en Argentina y a través de un irregular proceso de juicio político contra la presidenta Roussef, en el Brasil. El artículo analiza específicamente las políticas de seguridad social, las transferencias no condicionadas dirigidas a los "outsiders" y la regulación del mercado de trabajo. Por un lado, se presentan los cambios en las políticas públicas. Por otro, utilizando un marco teórico referenciado en las coaliciones, comunidades epistémicas y cambio institucional, buscamos entender las fuerzas dinámicas detrás de los cambios operados en materia de protección social.

Introducción

Luego de más de una década en que Argentina y Brasil, como otros países de la región, fueron gobernadas por coaliciones orientadas por ideas proclives a la intervención del Estado en la economía y la sociedad, ambos países han atravesado una transición en sus regímenes políticos representada por la llegada al poder de gobiernos ortodoxos; en Brasil, inicialmente con la irregular alternancia institucional que desplazó al Partido de los Trabajadores del poder (2016) y con la reciente elección de Jair Bolsonaro como presidente, en Argentina con la elección, por primera vez desde la reforma electoral de 1912, de un presidente liberal, que no pertenece a ninguno de los partidos tradicionales (PJ/UCR).

Teniendo en cuenta la mencionada transición política, el artículo se propone analizar los cambios en ambas variedades de capitalismo de bienestar, analizando, específicamente, las políticas de seguridad social, las transferencias no condicionadas dirigidas a los "outsiders" y la regulación del mercado de trabajo. Por un lado, se presentan los cambios en las políticas públicas. Por otro, utilizando un marco teórico referenciado en las coaliciones, comunidades epistémicas y cambio institucional, buscamos entender las fuerzas dinámicas detrás de los cambios operados en materia de protección social.

El artículo parte de considerar, siguiendo parte de la literatura sobre bienestar comparado (Wilensky, 1975, Arretche, 1995; Franco, 19960), la complementariedad entre regímenes productivos (Mercado) y variedades de capitalismo de bienestar. Las diferentes vertientes analíticas sobre bienestar en América Latina destacan la amplia heterogeneidad entre países y contextos (Cantú, 2016; Barba, 2003; Martínez Franzoni, 2007; Barba & Lamelí, 2013; Lanzara & Cantú, 2016), pese a lo cual se encuentran elementos en común: i. El empleo como una de las principales variables para analizar el bienestar en la región. Los mercados de trabajo de América Latina están definidos por el fenómeno denominado por Pinto (1970) dualidad o heterogeneidad estructural, relacionado con los ritmos diferenciales y no convergentes de productividad del trabajo.

Contradiciendo los postulados de la teoría de la modernización, la transición rural urbana no se expresó en una capacidad de creación de empleos formales. Teniendo en cuenta que los sistemas de protección tendieron a estar basados en el empleo formal, la dualidad económica genera desprotección para amplios sectores de trabajadores informales. La heterogeneidad estructural es producto del carácter de los mercados

de de América Latina que, con escasas excepciones, tienen un carácter de economías primario-exportadoras, con escaso desarrollo industrial y un sector de servicios rezagado. Las variedades de capitalismo dependiente de América Latina se caracterizan por la amplitud de la economía informal y la incapacidad o desinterés de crear empleo formal y, iii. Teniendo en cuenta la caracterización de bienestar como la combinación de Estados, mercados y familias para enfrentar los riesgos sociales y el carácter de las variedades de capitalismo de América Latina que generan y reproducen la heterogeneidad estructural, el sector publico acabar siendo el factor estratégico para la generación de condiciones de bienestar.

Actores, coaliciones y variedades de bienestar

El Estado del arte sobre bienestar, en particular en los países de América Latina, puede ser clasificado en función de las variables explicativas sobre el momento de origen y consolidación de las políticas de protección social: i) la etapa de expansión y consolidación, desde el siglo XIX y hasta los años 1980; ii) el periodo de reformas neoliberales entre los años 1980 y 1990 y, iii) la fase de expansión segmentada desde finales de los años 1990 hasta el presente (Antía, 2018). En esta sección, nos centramos en los factores explicativos de la tercera fase, cuya característica distintiva es la inclusión de los "outsiders" (Garay, 2016), para lo cual se han desplegado, en la mayoría de los países de la región, dos mecanismos principales: pensiones no contributivas y transferencias monetarias condicionadas. La literatura que explica dichos cambios tiende a destacar diferentes factores.

Un conjunto de trabajos recupera la importancia de las presiones externas, de diferentes fuerzas. Algunos autores destacan la difusión de políticas, afirmando que las administraciones (nacionales o subnacionales) tienden a adoptar políticas públicas que han sido exitosas en otros contextos (Borges Sugiyama, 2011; Weyland, 2006). En este sentido, la capacidad de *expertise* de las organizaciones internacionales suele ser identificado como un factor relevante al momento de explicar la amplia adopción de este tipo de programa en diferentes países (Desai, 2007). Una explicación alternativa enfatiza los efectos positives del boom de *commodities* y el contexto externo sobre las posibilidades de implementar políticas de redistribución (Rossi, 2015). Por último, las presiones derivadas de la globalización (Seguro Ubiergo, 2007).

Una segunda vertiente explicativa explora la importancia de la democracia para a redistribución (Segura Ubiergo, 2007; Mares & Carnes, 2009). Así, los autores resaltan el rol de la democracia en dar forma a la arena política y la incorporación de demandas sociales (Haggard & Kaufman, 2008), la relación entre democracia y provisión de servicios sociales (Pribble, Huber & Stephens, 2009), el aumento en el gasto social desde la transición democrática (Hanlon, Barrientos & Hulme, 2010) y, de modo particular, la importancia de la democracia para aumentar la competencia electoral y la capacidad de los actores para influir las políticas (Dion, 2009).

La mayor competencia electoral es recuperada como un elemento central para explicar la expansión de las políticas sociales, al menos en dos sentidos. En primer lugar, se le asigna una importancia estratégica a apoyo electoral derivado de la expansión de las políticas. Diferentes autores afirman que existe una relación directamente proporcional entre mayor competencia electoral y tendencia de los partidos a crear o ampliar programas sociales (Garay, 2016; Desai, 2007; Hanlon, Barrientos & Hulme, 2010). De hecho, diferentes

estudios examinan la asociación entre protección social a los *outsiders* y apoyo electoral. En algún sentido, la expansión de las políticas sociales es considerada un instrumento para ganar elecciones o conservar apoyo político. En segundo lugar, apoyo político a través de la movilización popular. Etchemendy (2017) encuentra diferentes tipos de alineamiento político entre gobiernos, sindicatos y movimientos sociales en los países de América Latina. Garay (2016, p. 24-25) señala que "incumbents expanded social policy when faced with high levels of electoral competition for the vote of outsiders and/or with large-scale social mobilization ...".

La idea de que existe una relación entre expansión de las políticas sociales y mayor competencia electoral se relaciona, al menos parcialmente, con la visión de los partidos políticos como organizaciones cuyo principal objetivo es ganar elecciones. Sin embargo, otras explicaciones resaltan que no se trata apenas de mayor apoyo electoral o de movilización. En ese sentido, señalan el papel de las ideas. Los funcionarios (*policymakers*) formulan e implementan políticas públicas no solo en la busca de incentivos o recompensas políticas sino, también, por compromisos con ciertas ideas (Borges Nagayama, 2012). En este sentido, las creencias e ideologías deben ser tenidas en cuenta como factor explicativo.

Las categorías de actores que forman parte del ciclo de políticas de expansión de la protección social son consideradas desde diferentes perspectivas. Un grupo de analistas se centra en los tipos de actores políticos, en particular, los movimientos sociales y su capacidad de interpelación al poder político (Garay, 2016; Etchemendy, 2017), el papel de los sectores populares (Pribble 2013), las elites (Filgueira, 2005), los líderes políticos (Desai, 2007; Boschi & Gaitán, 2016) y la burocracia (IPEA, 2015). También es considerada la naturaleza de los partidos políticos (Pribble, 2013). En este sentido, un grupo de autores reconoce la importancia de los gobiernos de izquierda o centro-izquierda (Huber & Stephens, 2012; Pribble 2013). Desde esta perspectiva, las coaliciones de clase dan forma a diferentes variedades de medidas de protección social (Holland & Schneider, 2016).

Así, la competencia electoral explica, hasta un punto, la expansión de la política social, pero no contribuye a entender la variedad de objetivos, programas y recursos. Las ideas deben ser tenidas en cuenta. Para explicar su importancia sobre las políticas públicas, se han formulado diferentes modelos teóricos que buscan entender por qué los gobiernos adoptan una política en detrimento de otras, como *agenda setting*, *advocacy coalitions* and *policy arenas*. Tanto el modelo de coaliciones de defensa y de arenas de política reconocen la importancia del nivel ideacional, afirmando que las ideas impactan sobre las políticas públicas (Hall, 1992; Weir, 1992; Boschi and Gaitán, 2016; Haas, 1992,) por diferentes razones. La explicación es simple: los actores portan ideas que se plasma en políticas.

Considerando esta breve discusión teórica, adoptamos como hipótesis de trabajo las siguientes hipótesis: **1.** En un contexto de mayor competencia electoral, aumentan los incentivos para incrementar las políticas de protección social. Esto sucede porque los líderes políticos en posición de gobierno tienden a priorizar la protección social para lograr fidelidad electoral (Garay, 2016, Dion, 2009). Esta situación se puede dar en diferentes niveles de gobierno (Niedzwiecki, 2016). La mayor competencia electoral facilita la expansión de las políticas pero no explica la variación de políticas en diferentes contextos. A pesar de la mayor competencia electoral, los programas sociales expresa una amplia variación en población protegida, mecanismos,

objetivos y recursos. Así, **2.** La variación en las formas de protección social se explica por la presencia de coaliciones ideacionales que portan innovaciones en el contexto de coyunturas críticas. En nuestra perspectiva, las diferentes respuestas en material de protección social es resultado de presiones que pueden resultar de los movimientos sociales (Garay, 2016), partidos políticos (Dion, 2009) o la ideología de los actores estratégicos (Huber & Stephans, 2012). Asumimos que no se trata apenas de presiones populares o de incorporación de actores de movimientos sociales en el aparato administrativo del Estado. Es necesario crear coaliciones de ideas para impulsar ciertas políticas en detrimento de otras.

Metodología y selección de casos

Este trabajo consiste en un estudio cualitativo de N pequeña. Como afirman King, Keohane & Verba (1994: 139) en estudios cualitativos "(…) la selección (de casos) debe ser realizada de modo intencional, consistente con los objetivos de investigación y las estrategias". Para seleccionar los casos, se ha adoptado la estrategia de casos más similares (Przeworski & Teune, 1970), que considera que los casos seleccionados deben asumir valores similares en un conjunto de variables consideradas constantes, encontrando al menos una diferencia significativa en la variable explicativa. Esta estrategia tiene el mérito de reducir el número de variables relevantes para encontrar una explicación al fenómeno de interés. En nuestra perspectiva, como deriva de la sección anterior, las diferencias en la adopción de programas se relacionan con las coaliciones ideacionales. Para poder someter a prueba la hipótesis adoptamos el método histórico comparada, que busca explicar las causas y consecuencias históricas focalizando en la observación de procesos (Mahoney, 2012). Así, otorga importancia explicativa a "(las) causas-de efectos; (tratando de) explicar por qué ciertas causas tienen resultados específicos" (Mahoney, 2010: 132).

Cambios y rupturas en el sistema de protección social en Argentina

Argentina conformó su sistema de protección social a lo largo de un período que comienza en el siglo XIX con el establecimiento de la obligatoriedad de la educación y se extiende con fuerza desde comienzos del siglo XX con la creación de diferentes cajas de seguridad social para diferentes categorías ocupacionales y legislación social que regulaba las condiciones de empleo, ampliando la cobertura durante la posguerra con la unificación de las cajas, la creación del sistema asignaciones familiares y un avance en la formalización de la relación de trabajo, entre otros elementos. El modelo de protección se basaba, básicamente, en la figura de hombre trabajador formal. Se consolidó una asociación entre empleo y seguro social, por diferentes categorías ocupacionales, con un fuerte sesgo de fragmentación de beneficios. Al mismo tiempo, algunas prestaciones asistenciales para las personas vulnerables. En la medida que entre la salida de la crisis de los años treinta y hasta comienzo de los años sesenta, el país contó con bajo desempleo, esa particular combinación permitió una ampliación de la cobertura formal y una situación próxima a un Estado de bienestar informal (como definido por Barrientos, 2004).

El periodo iniciado durante la dictadura militar y consolidado durante la administración Justicialista de Carlos Menem (1989-2001) representó una ruptura con la modalidad de capitalismo estado-céntrica protegida. Las reformas ortodoxas adoptadas por el período modificaron las bases de funcionamiento de la economía y generaron un aumento significativo del desempleo. En materia de políticas sociales y laborales se produjeron profundas reformas tendientes a la flexibilización y la adopción de políticas subsidiarias y residuales. La lógica subsidiaria se asentó en un esquema "Estado para pobres, mercado para quienes pudieran pagar". Las diferentes medidas representaron una ruptura de los pilares de la protección social que se fue construyendo a lo largo del siglo XX, llegando a su punto culmine en la segunda posguerra[1].

Durante la primera década del siglo XXI se avanzará en la conformación de un sistema de protección que busca igualar los derechos de los trabajadores formales a las protecciones de existentes para los trabajadores formales en ese sentido a través de los grandes mecanismos los programas de transferencias condicionadas y la expansión de las jubilaciones ex post se produjo una ampliación de derechos para los sectores históricamente marginados.

A partir de 2002 se revierte parte del legado neoliberal, con la adopción de una serie de medidas, en tres frentes: políticas condicionadas, expansión de la protección a los adultos mayores con una camino alternativo al de las pensiones no contributivas y re-regulación de las relaciones laborales. Inicialmente con el programa de Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados, implementado durante la crisis de 2002.

La recuperación económica y la lógica de "inserción por el empleo" llevaron a la coalición gobernante a modificar el Plan Jefes, iniciando un traspaso hacia otros programas sociales o hacia estrategias de capacitación laboral. A inicios del 2006 el MTEySS puso en marcha el *Seguro de Capacitación y Empleo* (SCyE; creado en octubre de 2004 por Decreto 1506) para facilitar la reorientación del Programa Jefes y Jefas de Hogar. Se trataba de un seguro de base no contributiva destinado a personas desocupadas, en particular los beneficiarios del PJJH. Esta transición implicó un incremento de la asignación mensual del PJJH (a 225 pesos -un poco más de 50 dólares estadounidenses de ese período), es de duración limitada, estableciendo una permanencia máxima de dos años, aunque contó con dos ventajas en relación a otros programas: por un lado, el período fue considerado como activo para el computo de la jubilación de los beneficiarios; por otro lado, la percepción no era incompatible con un trabajo formal, lo que no desincentivó el potencial ingreso al mercado formal de empleo por parte de los beneficiarios. El Seguro de Capacitación y Empleo se fundamentaba en la necesidad de fortalecer la actual Red de Oficinas de Empleo Municipales[2]; el desarrollo de las calificaciones de la población trabajadora a través de procesos de certificación de competencias laborales y la promoción de una oferta de formación profesional de calidad; y el desarrollo de un conjunto de herramientas para la promoción del empleo y la inserción laboral con base local o territorial.

Desde el año 2005 y bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, se puso en marcha el Programa

1 Aun cuando es discutible que el país haya tenido un Estado de Bienestar en sentido estricto, existe amplio consenso en afirmar que la combinación de pleno empleo y políticas sociales cuasi-universales garantizaban movilidad social ascendente y niveles de igualdad social altos comparados con los parámetros de la región latinoamericana, por el carácter pionero da la gestación de su sistema de pensiones y beneficios sociales y una alta cobertura del sistema de protección (Golbert, 2010; Mesa Lago, 2004).

2 Las Oficinas de Empleo ofrecen atención personalizada, acompañamiento permanente, orientación laboral, información actualizada sobre el mercado laboral local a través de servicios específicos que facilitan el acceso a cursos de orientación y formación profesional gratuitos, programas de empleo, asistencia a microemprendedores, talleres para la búsqueda de empleo y vinculación con puestos de trabajo. Ver: http://www.trabajo.gov.ar/empleo/mapa_oe.asp. Acesso em: 30 oct. 2019.

"Familias por la inclusión social", cuyo objetivo fundamental residía en promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad o riesgo social desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades (MDS, 2005) El Plan incorporaba a los antiguos beneficiarios del Plan Jefas y Jefes mediante traspaso voluntario y consistía en la entrega de una prestación monetaria a las familias por cada niño menor de 19 años y por embarazada, cuya depositaria y titular es la madre. El monto era calculado en proporción al tamaño de la familia a partir de un mínimo de 100 pesos (unos treinta dólares del momento) mensuales por hijo o mujer embarazada y 25 pesos por cada hijo adicional, hasta un máximo de 5 hijos y de 200 pesos por familia. Como contrapartida, la madre o mujer responsable debía comprometerse a demostrar contraprestaciones de salud y educación[3].

En materia previsional, la Ley 26.425 creó el Sistema Integrado Previsional Argentino, eliminando el régimen de capitalización individual y fortaleciendo los recursos públicos a partir de la creación del Fondo de Garantía de Solidaridad, compuesto por una combinación de aportes de los trabajadores y los empresarios y contribuciones tributarias generales[4], aumentó significativamente en los últimos años, pasando de menos de cien mil millones de pesos a más de quinientos mil millones en 7 años[5]. Por otro lado, fue aprobada por Ley 25.994 una moratoria, el Plan de Inclusión Previsional, para integrar al sistema a aquellos trabajadores que no contaban con los años de aporte exigidos por Ley (60 años las mujeres, 65 los hombres) o que, teniendo aportes, pero no la edad mínima requerida, no podían acceder a un beneficio. Durante el período laboral, de alto aumento del desempleo, los requisitos mínimos para acceder a una jubilación habían aumentado severamente, pasando de 10 a 30 años. La combinación de alto desempleo, privatización del sistema de administración de los fondos previsionales y de mayores requisitos implicó la exclusión de una importante parte de la población del beneficio previsional. Con el sistema de moratoria, que posibilitó el pago en cuotas para aquellos sin ningún tipo de aportes o con aportes insuficientes, representó una solución original que amplió la cobertura de jubilación de los adultos mayores. Las altas pasaron de 22.000 en 2005 a 640.000 en 2006, 1.050.000 en 2007, 290.000 en 2008 y 310.000 en 2009, superando los 2 millones de nuevos beneficiarios (ANSES, 2010). En 2014 hubo una segunda moratoria, que sumó casi medio millón de nuevos beneficiarios, llevando la cobertura al 95,8% de los adultos mayores.

En materia de empleo, el modelo implementado a partir de 2003 declaró prioritario una nueva concepción del trabajo como articulador entre la esfera económica y social, como base de la cohesión, como fuente de dignidad y como factor constitutivo de la ciudadanía (Novick y Tomada, 2007). Este proceso fue posible por el contexto internacional favorable, por la implementación de políticas heterodoxas en lo económico y por el papel activo del Estado en la coordinación y orientación económica. Una serie de cambios merecen ser destacados. En primer lugar, se promovió la negociación colectiva, reactivando el Consejo del Salario, paralizado durante el período neoliberal. De hecho, las negociaciones

3 Para permanecer en el Programa Familias, las condicionalidades se verificaban en forma cuatrimestral e incluían, en el área de salud, el cumplimiento de Plan Nacional de Vacunación para los hijos menores a cargo, conforme las indicaciones del Ministerio de Salud de la Nación y controles bimestrales de para las mujeres embarazadas; en materia de educación, la matriculación inicial y continuidad de condiciones de alumnos/as regulares, para cada niño/a a cargo del titular, desde los 5 años de edad hasta los 19 años, o la culminación del nivel Secundario o Polimodal.

4 Chequeado.com, Qué es la Plata de los Jubilados. http://chequeado.com/el-explicador/ique-es-la-plata-de-los-jubilados. Acceso en: 10 Jul. 2019.

5 Entrevista a Diego Bossio, Miradas al Sur, 13/4/2018, Cada peso que ingresa al ANSES se distribuye entre los más necesitados. Consultar: http://www.miradasalsur.com.ar/2015/04/13/revista/cada-peso-que-ingresa-al-anses-se-distribuye-entre-los--mas-postergados. También: www.fgs.anses.gob.ar. Acceso em: 15 jun. 2017.

pasando de 348 convenios que alcanzaron a 1,2 millón de trabajadores en 2004 a 1964 convenios que protegieron a 4,3 millones de asalariado.[6] Se derogó la Reforma Laboral aprobada en el año 2000 durante la Administración de la Alianza y se sancionaron normas limitando la amplia desregulación de las relaciones laborales: la Ley 25.520 limitó el a 3 meses el período de prueba; la Ley 26.476 estableció un régimen de regularización del empleo no registrado; la Ley 18.441 equiparó la jornada de trabajo de los trabajadores rurales al resto de las actividades (8 horas diarias y 48 semanales). El restablecimiento de las paritarias, la caída del desempleo (pasó de 20,5% en 2003 a 7,3% en 2008, a pesar de que la PEA aumentó significativamente) y la postura de la coalición de gobierno generaron un aumento continuo del salario mínimo, el cual había estado fijo durante el período neoliberal. Medido en pesos corrientes fue de 450 en 2004, 630 en 2005, 800 en 2006, 980 en 2007, 1240 en 2008, 1440 en 2009, 1740 en 2010, 2300 en 2011, 2670 en 2012, 3300 en 2013[7].

En noviembre de 2009, un mes más tarde de la derrota de la coalición gobernante en la provincia de Buenos Aires (y, particularmente, en un espacio considerado "propio" como es el segundo cordón del Conurbano[8]) fue implementado, por medio del Decreto de Necesidad y Urgencia 1602/09 del Poder Ejecutivo Nacional la *"Asignación Universal por Hijo para Protección Social"*[9]. La medida está destinada "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" (Decreto 1602/09).

La AUH consiste en una transferencia monetaria mensual, no retributiva, por hijo –hasta un máximo de 5 hijos- a padres o madres que tengan a cargo hijos menores de 18 años. Los beneficiarios deben ser argentinos nativos o naturalizados con una residencia legal en el país mínima de tres años, no estar percibiendo otra asignación familiar y pertenecer a hogares donde los padres sean desocupados, monotributistas sociales[10], trabajadores no registrados o del servicio doméstico y perciban un ingreso por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil. El programa tiene la particularidad de que el veinte por ciento del monto del beneficio es pago una vez al año, luego de ser comprobados las condicionalidades de asistencia escolar y cumplimiento del calendario de vacunas obligatorio. El objetivo principal del programa es equiparar el ingreso de los niños cuyos padres no están incorporados al mercado de trabajo formal, con los de los niños cuyos padres, por

6 19 Rodríguez Use, Jerónimo. Discusión Obsoleta. IN: Página 12. El Entramado del Mercado Laboral, 20/4/2015. http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-270924-2015-04-20.html. Acceso em: 15 Jun. 2019.

7 Evolución del salario mínimo en Argentina durante el Kirchnerismo. http://www.latdf.com.ar/2014/09/evolucion-del-salario-minimo-de.html. Acesso em: 15 Jun. 2019.

8 Consultar: http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-139400-2010-02-01.html. Acesso em: 15 Jun. 2019.

9 La implementación de la AUH, contrariando la postura que había sostenido la coalición de gobierno durante los años previos, formó parte de una radicalización más amplia del activismo estatal para sostener los niveles de demanda agregada frente a la complejidad del contexto externo. La crisis internacional, combinada con un conflicto interno desatado entre el gobierno y la burguesía industrial, representó un punto de inflexión que abrió ventanas de oportunidad para aumentar el activismo estatal en materia de políticas sociales y productivas. En ese sentido, reforzando las políticas contracíclicas el PEN lanzó diferentes programas. En julio de 2009 se pone en marcha el *Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo* orientado a jóvenes de entre 18 y 24 años con el objetivo "generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes, a través de acciones integradas, que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo".. También en 2009 fue relanzado el REPRO, el Programa de Recuperación Productiva, creado por la Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Nº 481/02 en el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional y que volvió a tomar fuerza en 2009, con el telón de fondo de la crisis capitalista del centro económico, con sucesivas prórrogas de vigencia. El programa brinda a los trabajadores de las empresas adheridas una suma fija mensual no remunerativa por un plazo de hasta 12 meses, destinada a completar el sueldo de su categoría laboral, mediante el pago directo por ANSES.

10 El Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes "Monotributo Social", se regula a través del Decreto Nº 189/2004, Ley Nº 25.865 modificada mediante Decreto Nº 82/2004, y Ley Nº 26.223, Ley (2009) y Decreto Nº 204/2004 (MDS, 2010).

estar empleados formalmente, reciben las sumas correspondientes establecidas por el Régimen contributivo de Asignaciones Familiares regulado por Ley 24.714 (Arcidiácono, 2016).

En agosto del mismo año se anunció el "Programa de Ingreso Social con Trabajo" ("Argentina Trabaja"), el cual declaraba como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, buscando crear nuevos puestos de trabajo genuinos, con "igualdad de oportunidades", apuntalando el trabajo organizado y comunitario e incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores. El plan, creado por Decreto 1067/09 (Resolución 3182 del MDS) está destinado exclusivamente a quienes no tienen empleo ni tampoco ningún tipo de subsidio directo del Estado (excepción hecha de la AUH, que es compatible con este programa). El mecanismo para poder ser beneficiario es formar parte de una cooperativa de trabajo, que realizan tareas bajo la coordinación de un Ente Ejecutor que pude ser tanto un municipio, una provincia o el organismo público que articula con cooperativas, el INAES. El Plan y el presupuesto asignado fueron ampliados" progresivamente, pasando en un breve espacio de tiempo de una estimativa inicial de 70.000 beneficiarios a poco menos de 200.000. También en 2009 fue relanzado el REPRO, el Programa de Recuperación Productiva, creado por la Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Nº 481/02 en el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional y que volvió a tomar fuerza en 2009, con el telón de fondo de la crisis capitalista del centro económico, con sucesivas prórrogas de vigencia progresivamente, pasando en un breve espacio de tiempo de una estimativa inicial de 70.000 beneficiarios a poco menos de 200.000.

Centralidad del mercado y políticas compensatorias

La coalición Cambiemos llevó a cabo una política de "normalización" de las variables económicas, implementando una serie de reformas (apertura comercial, liberalización del mercado de cambios, equiparación de las tarifas públicas a valores del mercado, devaluación de la moneda) que tuvieron impacto sobre los niveles de actividad económica, el costo de vida y el desempleo. Elementos que deben ser tenidos en cuenta para analizar la orientación de las políticas sociales y su influencia sobre la variedad de capitalismo de bienestar.

A poco de comenzar la gestión, el gobierno implementó una política que se denominó reparación histórica para los jubilados y jubiladas por medio del cual creó un programa voluntario para que adhirieran todos aquellos que estuvieran llevando adelante juicios contra la ANSES por cálculos erróneos de sus haberes. La norma 27260/16 buscaba así poner fin a un problema histórico del sistema de seguridad social argentino, caracterizado por la alta litigidad previsional, a la que la norma considera en emergencia. En segundo lugar, se creó una pensión no contributiva, denominada Prestación Básica Universal (PBU). Según consta en la página de internet de la ANSES, se trata de una asignación no contributiva vitalicia y que busca incluir a los adultos que tenga 65 años o más que no cuenten con ningún ingreso. Entre los requisitos para que las personas puedan acceder a la pensión universal se encuentran no ser titular de ningún otro programa social (tanto de carácter contributivo como no Contributivo) y ser argentino o residente con 20 años o naturalizado con 10 años de residencia.

La PUAM representa el 80% de la jubilación mínima y no es heredable, estableciendo una distinción entre jubilados y pensionados y beneficiarios de la PUAM. A pesar de que su impacto es limitado, teniendo en cuenta que las moratorias llevaron la cobertura previsional al 97% de los adultos en edad de jubilarse, impone una lógica asistencial y contribuye a la segmentación de derechos. Con esta medida, el gobierno se aleja de la práctica de moratoria, que reconoce el trabajo informal y doméstico y equipara los derechos de trabajadores formales e informales y aproxima la política de seguridad social orientada a los "outsiders" a la lógica focalizada y asistencialista que predomina en un amplio conjunto de países de la región que otorgan pensiones no contributivas. En ese sentido, este año fue introducida la obligatoriedad de realizar una evaluación socio-económica.

En tercer lugar, el gobierno promovió una reforma previsional, sancionada en la ley 27426/17 y promulgadas por el PEN 1096/17, que modifican la herencia del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIPA) creado durante la administración de la presidenta Fernández. La norma, aprobada en un clima de hostilidad y fuertes críticas de sectores de la oposición, modifica el cálculo de los aumentos establecidos en el artículo 32 de la ley 24.241/09. La normativa aprobada en 2009 establecía que debía llevar se a cabo una movilidad de los haberes jubilatorios dos veces por año, resultado de la combinación de un índice de aumentos de los salarios y otro de ingresos de la ANSES. Con la reforma promovida por el presidente Macri la movilidad pasa a estar relacionada con un índice combinado de la inflación (Índice precios al consumidor que elabora el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) y un índice que surge de la remuneración imponible media de los trabajadores estables (denominado RIPTE). La formula, contemplada en el anexo de la normativa aprobada, divide el peso en 70% para el promedio del aumento de precios y 30% para el aumento de las remuneraciones. Al mismo tiempo, establece que en lugar de dos aumentos anuales pasarán a ser cuatro, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año. Además, se garantiza a los jubilados y pensionados que completaron 30 años o más de servicios con aportes (sin adherir a moratorias previsionales) un cobro extra que permita alcanzar en un 82% el valor del Salario Mínimo Vital y Móvil.[11]. Aprobada y reglamentada a finales de 2017, la norma comenzó efectivamente a ser aplicada en marzo de 2018[12].

Por último, el Ministerio de Desarrollo Social intentó avanzar en la eliminación de pensiones no contributivas contempladas por Ley. El sistema de protección social argentino incluye las pensiones no contributivas reguladas por ley y que contempla a madres con siete hijos y personas de 70 años o más y discapacitados. Esgrimiendo una narrativa de transparencia y un supuesto uso indebido del sistema de pensiones, el gobierno aplicó el Decreto 432/97 y dio de baja 170 mil pensiones. En un segundo momento, apeló el fallo de la Justicia que lo intimaba a restablecerlas.

En materia de asignaciones familiares, continua la fragmentación entre programas dirigidos a hijos de trabajadores formales y aquellos orientados a hijos de informales. Pese a esto, el gobierno amplió la cobertura de la asignación universal por hijo de manera de poder incluir a los hijos de cuentapropistas, en particular aquellos de menores ingresos, que no estaban contemplados en el monotributo social. Con esta medida, se produjo un aumento en el número de niñas/os contemplados. Por otro lado, la Ley de movilidad generó aumentos en el haber de los montos, aunque inferiores a la inflación[13].

11 Ver: https://www.anses.gob.ar/informacion/movilidad-de-jubilaciones-y-pensiones. Acceso en: 15 jun. 2019.

12 A partir de la aplicación de la ley de movilidad las jubilaciones y pensiones aumentaron 5,71% en marzo de 2018, 5,70% en junio, 6,67% en septiembre y 7,75% en diciembre. En 2019 aumentaron 11,85% en marzo y 10,74% en junio (CEPA, 2019).

13 La inflación acumulada en los tres años de gobierno de Cambiemos (excluyendo 2019) es superior al 100%: 33,7% en

Los planes de empleo autogestionado y cooperativo pasaron por una primera etapa en la que fueron reorientados hacia la capacitación y el apoyo a la reinserción laboral, aumentando el control sobre la eficiencia y focalización del gasto en los sectores más vulnerables y un corrimiento del papel de las cooperativas (Programa de Inclusión Social con Trabajo, Argentina Trabaja) y la formación integral y el énfasis en actividades sociales y comunitarias (Ellas Hacen). De todos modos, el programa aumentó en número de 107 mil en diciembre de 2015, 175 en diciembre de 2017, en parte por la sanción de la Ley de Emergencia Social.

En un segundo momento, en febrero de 2018 el gobierno avanzó en una reconfiguración del programa, estableciendo el traspaso de los beneficiarios del *Argentina Trabaja* y el *Ellas Hacen* al recién creado programa *Hacemos Futuro*, con el supuesto interés de brindar autonomía de la persona, centrándose en la idea de "terminalidad educativa" y "educación integral". El traspaso y la idea declarada de potenciar la "autonomía" representaba, al mismo tiempo, el menor espacio de participación de las cooperativas de trabajadoras y trabajadores desempleados en la gestión de los programa, avanzando en una lógica de "individualización" de la protección. El traspaso de los programas *Argentina Trabaja* y *Ellas Hacen* al recién creado programa *Hacemos Futuro* fue producto de un supuesto análisis por parte de los funcionarios de gobierno. El programa, de acuerdo a los considerandos de la Resolución 151/2018 se centra en la población vulnerable con el objetivo de posibilitar la "terminalidad educativa y formación integral". Al mismo tiempo, avanza sobre el control de los beneficiarios (encuestas socio-educativas, presentación de certificados que acrediten la participación en cursos y capacitación, Por otro lado, desinterés por las prácticas de las cooperativas (que no funcionaran no es justificativa). Las cooperativas dejan de ser un requisito. Las organizaciones dejan de gestionar los planes.

La ambigüedad del gobierno consiste en que, al tiempo que reorganiza el programa, se enmarca en una negociación con las organizaciones sociales demandantes de una Ley que declarase la emergencia social, que crease un millón de puestos de trabajo, un aumento en las asignaciones y el establecimiento de un salario anual complementario. Producto de una fuerte disputa entre las organizaciones del campo social (en particular las organizaciones de trabajadores desocupados) y sectores del oficialismo, el gobierno cedió a las demandas sociales y la norma fue aprobada en Diciembre de 2016 y promulgada en febrero de 2017, asignando un presupuesto de 25 mil millones de pesos para la emergencia y creando una serie de innovaciones institucionales: i. El Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario (CEPSSC), con una función equivalente a la de una paritaria de social de los sectores informales, conformado un/a representante del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación[14], un/a representante del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y tres representantes de organizaciones sociales debidamente matriculadas en el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y empresas gestionadas, que fuera creado por la Resolución 32/2016 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; ii. La figura de salario social complementario, estbleciendo el valor en 4000 pesos, 50% del salario mínimo de 8060 al momento de la negociación de la Ley, considerando que es la brecha entre la percepción de ingresos de los informales y el salario mínimo y, iii. El Registro de Trabajadores de la Economía Popular (RENATREP), con la intención de avanzar en un traspaso de planes sociales al pago de un salario social complementario, otorgando carácter de trabajadores de la economía popular a trabajadores desocupados e informales.

2016, 24,8% en 2017 y 47,6% en 2018.

14 A comienzos de 2018 el presidente Macri eliminó el rango ministerial del área de trabajo, que pasó a ser uma Secretaría dependiente del Ministerio de Producción.

A pesar de que, por interés propia o empujado por la presión de las organizaciones sociales, el gobierno no generó grandes cambios en materia de políticas sociales, sin ser original, mantuvo los programas pero implementó cambios empujando la esencia hacia el mercado, la empleabilidad y la capacitación. El gasto en prestaciones sociales aumentó (sobre el gasto total representó 48,4% en 2016, 56,4% en 2017 y 60,8% en 2018) pero su efecto se ve socavado por los indicadores del mercado de empleo y la distribución primaria del ingreso. Aumentó el desempleo (de 9,1% en el primer trimestre de 2018 a 10,1% el primer trimestre de 2019), en forma concomitante a una caída en la tasa de actividad y la tasa de empleo[15]. También aumentó el subempleo (9,8% en 2018 a 11,8% en 2019).

El impacto del desempleo y el subempleo se vio potenciado por una serie de políticas del gabinete. En primer lugar, la decisión de limitar las paritarias a un ritmo sensiblemente inferior al de la inflación pasada. De hecho, la intervención del Ministerio de Trabajo buscó que los aumentos no excedieron el 25% anual, en un año en que la inflación llegó al 40%. Esta estrategia es funcional a la retórica oficial que busca disciplinar a los trabajadores, para alcanzar relaciones laborales pacíficas ("no poner palos en la rueda", en palabras del presidente). De hecho, el propio titular del Ejecutivo se enredó en una discusión pública con abogados laboristas y sindicalistas por su apelo a "terminar con la industria del juicio""[16], respaldada por el empresariado[17]. La retórica y decisiones oficiales expresan la visión de asociar salarios a costo laboral, en una estrategia que se aproxima a la filosofía neoliberal de considerar las relaciones laborales como un tema "privado" entre empleador y empleado. En ese sentido se ubican las estrategias de avanzar en acuerdos salariales ajustados por "productividad", un camino adoptado por economías con modelos ortodoxos como México.

En segundo lugar, la quita de los subsidios al transporte y los servicios públicos. Estos aumentos, llevados a cabo por decreto y sin la realización de las audiencias públicas contempladas por Ley, fijaron un "tope" de 400% para los servicios residenciales y 500% para las industrias, una vez que los aumentos iniciales, superiores a esos montos, llevara a la judicialización del proceso. Los aumentos impactaron especialmente en los sectores populares.

En tercer lugar, la inflación, en especial de alimentos[18]. En Argentina, hay una serie de características que implican que variaciones en la política cambiaria impacten en el precio de los alimentos. Por un lado, el país exporta alimentos que consume, lo que genera que, ante la apertura de exportaciones y la eliminación de las retenciones, se acabe "importando inflación". Por otro lado, la estructura económica oligopolizada combinada con una actitud supuestamente "defensiva" de un empresariado rentista dificulta bajas los precios de los productos de consumo.

En cuarto lugar, un formato de políticas sociales que parece más cercano a la visión asistencialista que a un enfoque de derechos, agravada por "problemas de gestión"[19]. A pesar que no se han desactivado los

15 Consultar: https://bit.ly/2pqvmFp. Acceso en 17 Jun. 2019.
16 Consultar: https://bit.ly/2lr1Peh. Acceso en 23 Jun. 2019.
17 Consultar: https://bit.ly/2mCfcbL. Também: http://www.infobae.com/politica/2017/06/15/la-nueva-cupula-de-la-uia-se-reunio-con-mauricio-macri-y-coincidio-en-enfrentar-la-mafia-de-los-juicios-laborales/. Y también: http://www.infocampo.com.ar/la-sra-y-fadeeac-salieron-a-apoyar-a-macri-sobre-la-mafia-de-los-juicios-laborales/. Acceso en 16 Jun. 2019.
18 Ver: https://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/12/argentina/1492003488_924163.html. Acceso en: 15 Jun. 2019.
19 Un error en el cálculo de los haberes previsionales que redujo los valores, una suspensión en el pago de las becas para estudiantes de enseñanza media, una suspensión de miles de pensiones asistenciales a personas con discapacidad figura en el listado de "errores" subsanados, parcialmente, luego de ser denunciados.

pilares de políticas, la narrativa se basa en la asistencia como paliativo frente a una situación de desempleo entendida como anómala y transitoria[20].

Políticas sociales en el período post-neoliberal en Brasil

Diversos autores afirman que en el Brasil las políticas sociales han estado, en gran medida, relacionadas de modo subalterno a los proyectos de desarrollo económico (Vasconcelos, 2016; Draibe, 1993). Los derechos de ciudadanía social se enmarcaban dentro de la figura definida por Santos (1979) como ciudadanía regulada, en referencia a un padrón de acceso a derechos directamente dependiente de la inserción en el mercado de trabajo, con protección diferencial en virtud de las categorías ocupacionales (Bichir, 2016). Existe un relativo consenso en identificar al proceso de reforma constitucional de 1988 como la piedra basal del sistema de protección social del Brasil democrático. LA Constitución estableció un capítulo específico para los derechos sociales (salud, asistencia, previsión social, educación y derecho a la vivienda). En ese sentido, se consolidó un segundo movimiento de transición. La dictadura militar estableció un padrón de políticas de carácter regresivo (Draibe, 1993); el período democrático consolidó, lenta, paulatina y constantemente un proceso de universalización de derechos (Bichir, 2016).

Las políticas de protección se ampliaron desde la sanción de la Constitución Federal de 1988 y de leyes reglamentarias de medidas establecidas en la Carta Magna, creciendo particularmente a partir de 2002, desde la llegada al poder de la coalición liderada por el Partido de los Trabajadores y la adopción de una serie de políticas y de reformas institucionales (creación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, implementación de consejos de participación, Registro único de beneficiarios, entre otras). En relación al sistema previsional, el sistema brasileño es de carácter contributivo y afiliación obligatoria, existiendo beneficios de pensión para riesgos de invalidez y fallecimiento, además de otros auxilios relativos a maternidad, desempleo, enfermedad y accidentes de trabajo (Lanzara, 2016). Los niveles de cobertura se encuentran por encima del 80%. En otra orden, garantizada por la Constitución, existen programas de asistencia social que contemplan beneficios para grupos en situación de riesgo, en particular, el Beneficio de Prestación Continuada, una renta para personas mayores de 65 años o con discapacidad, con renta per cápita inferior al 25 % del salario mínimo (Lanzara, 2016).

En materia de asistencia social, inicialmente el presidente Lula anunció el Programa Fome Zero, cuya meta consistía en erradicar el hambre en un período de cuatro años y reducir los niveles de desnutrición hasta 2015. El programa sería luego reemplazado por el Bolsa Familia, creado por Ley no 10.836/2004 y reglamentado por el Decreto 5.209/2004, El programa condensó otros programas existentes, creados durante las administraciones de Fernando Cardoso: Bolsa Escola que era gestionado por el Ministerio de Educación, el Bolsa Alimentación, a cargo de Ministerio de Salud, el Cartão Alimentação y el Auxílio Gas, responsabilidad del Ministerio de Minas y Energía[21]. La unificación de los cuatro programas en el

20 "Tenemos una situación de emergencia que atender, la primera manera de hacerlo es que aquellas personas que no tienen un trabajo digno reciban recursos del Estado", sostuvo. Stanley dijo: "Todos queremos que los argentinos tengan un empleo de calidad, pero mientras tanto necesitamos garantizarles un ingreso, como con la asignación por hijo o la pensión por vejez". Ver: http://www.diariobae.com/article/details/107214/la-pobreza-el-asistencialismo-estatal-y-el-compromiso-social-en-el-centro-del-de. Acceso en: 16 Jun. 2019.

21 Em septiembre de 2003 el programa Bolsa-Escola alcanzaba a cerca de cinco millones de famílias, el Bolsa-Alimentação aproximadamente 1,6 millón de famílias, el Auxílio-Gás, 9,7 millones de famílias y el Cartão-Alimentaçãoa algo menos de 775 mil.

Bolsa Familia buscaba superar problemas de coordinación, superposición de estructuras administrativas y fragmentación en la cobertura poblacional.

Formulado e implementado de manera bastante centralizada desde el gobierno nacional[22], con el concurso de los municipios al momento de realizar el registro en el Cadastro de Beneficiarios, el Bolsa Familia[23] llegó a "proteger" más de 13 millones de familias y 52 millones de personas. El programa consiste en una transferencia monetaria condicionada a familias en situación de pobreza, que establece una especie de contratos con los beneficiarios, por el cual se establecen deberes entre los cuales resalta la asistencia escolar (mínimo de 85% hasta los 15 años de edad) y el control sanitario a través de las carteras de vacunación. La transferencia monetaria contempla dos componentes: uno básico, destinado a las familias extremamente pobres, que en la actualidad es de R$ 85, otro variable, para familias en situación de pobreza o extrema pobreza, que tengan miembros niños y adolescentes de hasta 15 años, mujeres embarazadas, con valor individual de R$ 39 y hasta R$ 195. Si los hijos son adolescentes de 16 o 17 años, el valor es de R$ 46 (hasta R$ 92). El número máximo que una familia puede recibir es de 5 beneficios variables y con un valor máximo, combinando ambos beneficios, de R$ 372, en un país donde el salario mínimo es de R$ 937. En los dos primeros años del programa cubría a 6.6 millones de familias y representaba casi un cuarto del gasto del país en seguridad social. En sus primeras fases, las familias en situación de pobreza eran aquellas con renta mensual per cápita entre 60 e 120 RS o menores a R$ 60, considerados indigentes o extremamente pobres. De importancia en la consolidación del programa se destaca el Cadastro Único de Beneficiarios de Programas Sociales que se ha fortalecido en sus capacidades técnicas con el objetivo de ampliar el número de beneficiaros y aumentar la eficiencia al momento de la selectividad.

Durante la administración de la presidenta Rousseff fueron implementados programas adicionales. La Red Cigüeña, que buscaba ampliar la red de asistencia orientada a las mujeres embarazadas y los niños recién nacidos para reducir la mortalidad materna. Presentado como complemento del programa Bolsa Família declara como objetivo la erradicación de la pobreza extrema, para lo cual se aumenta la renta y acceso a servicios de salud y educación para 16.2 millones de personas de familias cuya renta per cápita es inferior a R$ 70 por mes.

La dinámica de formación de ciudadanía social comenzó con la Constitución de 1988 y las políticas de estabilidad y se consolidó por el doble movimiento de aumentos de salario mínimo y ampliación de los programas de transferencia condicionada. De hecho, el gasto en transferencia de renta para las familias pasó del 6.8% del total en 2003 a 9% en 2012 (Singer, 2012). Así, entre 2002 y 2008 hubo una caída pronunciada del número de personas en situación de pobreza e indigencia, pasando la primera 36% para 23% (Singer, 2012). La combinación de aumentos de asalario mínimo y expansión de programas sociales de modo de atenuar el carácter focalizado se expresó en una reducción de la desigualdad. De acuerdo al STN, el coeficiente de Gini disminuyó del 0,5942 en 2002 al 0,5227 en 2014". (STN, 2016, p.3). ¿Significa eso que Brasil estaba en un proceso de construcción de un régimen de bienestar? Los reparos, como se mencionó para el caso argentino, se relacionan con la persistencia de núcleos duros de pobreza, alta heterogeneidad

22 La implementación del PBF estuvo a cargo de la Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc), del Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (Bichir, 2016).

23 Brasil cuenta desde 2005 con una ley de renta básica de ciudadanía que, a pesar de no estar implementada, puede ser considerada un faro para las políticas que fueron implementadas.

estructural, alta dispersión salarial y brechas de infraestructura y gasto social, al que se le agrega, desde el proceso de interrupción institucional, una orientación mercado céntrica de las políticas públicas.

Reversión conservadora y políticas sociales en el Brasil

Temer asumió con una agenda proclive a los sectores ortodoxo, implementando medidas liberales con el objetivo de mejor el clima de negocios, incluyendo liberalización y desregulación económica, contención del gasto público, reforma laboral e intento de reforma previsional.

En materia de gasto público el presidente promovió una medida para limitar los gastos (e inversiones) del Estado durante un período de veinte años[24], en una medida que constitucionaliza la austeridad El propósito sería reducir el gasto primario del gobierno federal del 20% al 12% del PIB entre 2017 e 2036, (Fagnani, 2017). La enmienda parlamentaria, que contó con respaldo de la base que participó del irregular juicio político[25] y apenas con la oposición de sectores de izquierda[26], promulgada el 15 de diciembre, limita el aumento que se puede hacer del gasto público en cada presupuesto a los gastos del año anterior corregidos por la inflación[27], lo que redunda en un congelamiento de la inversión pública y una caída en términos per cápita. En esa línea se avanzó en un Pacto Nacional por el equilibrio de las cuentas públicas, con la presencia de los gobernadores y con el compromiso de establecer un límite de gasto para las finanzas estaduales. En primer lugar, la limitación de los gastos públicos es funcional a una estrategia de aumentar el poder del mercado en la prestación de políticas sociales. En materia de salud, existen iniciativas en marcha de manera de volver los planos de medicina privada más accesibles, lo que, en opinión de los especialistas, aumentaría la fragmentación del sistema y atentaría contra el proceso de consolidación del SUS (Vieigas et. al., 2016). En segundo lugar, es un ataque a las denominadas "vinculaciones constitucionales" para gasto en salud y educación, que han sido una construcción del sistema legal brasileño. En el caso de la educación, el artículo 2012 de la Constitución de 1988 establece la vinculación de gastos de los diferentes niveles de gobierno (Fagnani, 2017) que es de 18% de la *Receita Líquida de Impostos* (RLI). En cuanto a la salud, la Enmienda Constitucional 86 establecía un porcentaje de la receta corriente líquida que aumentaría de forma escalonada: 13,2% en 2016, 13,7% en 2017, 14,2% en 2018, 14,7% en 2019 e 15% a partir de 2020.

La aprobación de la medida pone en cuestión la ampliación del gasto. Arias Vázquez (2017), utilizando datos públicos[28] llevó a cabo una simulación potencial de como hubiera sido la evolución de los gastos sociales durante los años 2003-2015 en caso de haber sido regido por los parámetros de la PEC 241 recientemente aprobada, concluyendo que: i) El total de corte potencial en gasto en asistencia social sería de R$ 437,7 mil millones, una reducción de 68,5% do gasto federal aplicado; ii) El corte en gasto en educación

24 Ver: https://www.cartacapital.com.br/revista/920/temer-a-pec-241-e-a-entrega-irrestrita-ao-neoliberalismo. Acceso en: 15 jul. 2019.

25 http://www.resumenlatinoamericano.org/2016/10/11/brasil-tres-duras-medidas-de-temer-muestran-la-verdadera-cara-del-golpe-neoliberal-congelan-el-gasto-publico-por-20-anos. Acceso en: 15 jul. 2019.

26 PT, PDT, Rede, PSOL, PCdoB, PMB.

27 Quedaron fuera de las nuevas reglas, entre otras, las trasnferencias constitucionales a las unidades fedreativas (los Estados), los créditos extraordinários, los gastos de la justicia electoral com elecciones, los gastos com capitalizaciones de empresas estatales.

28 Ministério da Fazenda sobre o "Gasto Social do Governo Central – 2002 a 2015" (STN, 2016).

y cultura hubiera sido de R$ 453,9 mil millones, 39% a los recursos federales efectivamente invertidos; iii) El gasto en salud hubiera sido menor en R$ 253,4, 26,5% menor; iv) el gasto en el sistema previsional hubiera sido menor en R$ 1,7 billones de reales, un corte de 32,6% de los recursos destinados al pago de pensiones e, v) el corte toral hubiera sido de 3.2 billones de reales en recursos asociados al gasto social, un 37% al gasto efectivamente consolidado durante el período 2003-2015. Dwek e Rossi (2016) calculan fuerte reducción de la receta líquida destinada a educación (de 18,0% a 11,3%) y salud (de 15,0 % para 9.3%) hasta el año de vigencia de la Ley (2036).

En materia de regulación de las relaciones de trabajo, la coalición de gobierno impulsó una reforma laboral de tenor liberalizante[29] que echa por tierra una legislación reguladora de las relaciones laborales. La reforma, respaldada por la comunidad empresaria[30] genera cambios en el modelo político, jurídico y simbólico que reguló las relaciones entre Estado, empresarios y trabajadores durante casi 70 años. Entre los múltiples cambios que habilita el texto promulgado, se habilita la tercerización para cualquier función de la empresa (en legislación particular), aumenta la jornada de trabajo parcial de 25 a 30 horas (incluyendo la jornada intermitente que no estaba previsto en la CLT), habilita intervalos menores a una hora para almuerzo, permite la extensión de la jornada laboral diaria (supeditado a que la compensación sea durante el mismo mes y que no sea m mayor a diez horas), habilita el fraccionamiento de vacaciones en hasta tres períodos (uno de los cuales debe ser de al menos 14 días), acaba con el impuesto sindical obligatorio y, fundamentalmente, permite acuerdos "sobre lo legislado" en una serie de asuntos: duración de la jornada, ajuste de salarios, vacaciones, aguinaldo, banco de horas, participación en lucros y condiciones de trabajo en ambientes de baja y media insalubridad.

La reforma previsional, promovida con fuerza por la coalición de gobierno como forma de avanzar en el equilibro de las cuentas públicas una reforma de previsión social que está siendo tramitada, la PEC 28[31] que elimina el derecho a una jubilación sólo por tiempo de servicio, condicionándolo a edades mínimas: 65 años para los hombres y 62 para las mujeres. Los años de contribución obligatoria aumentan de 15 a 25 años. El haber jubilatorio queda supeditado a la cantidad de años de contribución efectiva, siendo necesario 45 para tener derecho a una jubilación integral. La reforma limita el derecho de los trabajadores a acceder a una jubilación, en un contexto de alta heterogeneidad estructural. En ese sentido, Mostafa & Theodoro (2017) afirman que la unificación de los regímenes de jubilación tenderá a reducir el tiempo medio de contribución al sistema público y estimulará la fuga de los trabajadores con mejores remuneraciones, el aumento de los años de contribución tendrá efectos sobre el grado de exclusión del beneficio previsional, teniendo en cuenta la alta informalidad, llevando a una parte de la población, estimada entre 35.5 y 40.6% a no poder jubilarse.

La propuesta del gobierno ignora que el sistema brasileño era superavitario y que en parte la falencia se debe a que el Estado puede usar hasta el 30% de los recursos recaudado por la seguridad social e inclusión por supuesto el sistema provisional para otros gastos lo que Brasil se llama como desvinculación de los

29 Consultar: http://www.bbc.com/portuguese/brasil-40577806; https://bit.ly/30FvD5X.. Também: https://bit.ly/2ZjRl-Qx . Acceso en: 15 jul. 2019.

30 Consultar: https://theintercept.com/2017/04/26/lobistas-de-bancos-industrias-e-transportes-quem-esta-por-tras-das-e-mendas-da-reforma-trabalhista. Acceso en: 15 jul. 2019.

31 Consultar: http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/05/1881011-veja-as-principais-mudancas-na-proposta-de-reforma-da-previdencia.shtml. Acceso en: 15 jul. 2019.

recursos de la unión. En ese sentido cálculo de la ANFP declaran que los recursos retirados del sistema provisional llegaron hace 61,000 millones en 2015 y 92,000 millones en 2016 en el periodo 2008 2017 fueron más de 500,000 millones que fueron retirados del circuito de la Seguridad Social.

En un contexto de desmonte de las políticas heredadas del período previo (producto de la combinación de suspensión de beneficios, aumentos por debajo de la inflación que lleva a pérdida del –escaso- poder adquisitivo de las transferencias o inclusión de mayores requisitos para ser protegido) el gobierno implementó un programa denominado Progresar (Progredir) que tenía como objetivo declarado generar empleo y renta, específicamente, para las familias registradas en el Cadastro Único de Programas Sociales y en el Programa Bolsa Família. Presentado de manera ambiciosa como un programa de inclusión productiva que ofrecería un millón de puestos en cursos de formación profesional, el programa cumplió las metas (capacitó, según el Ministerio de Desarrollo Social, 1.047.359 vagas, pero lo hizo con cursos a distancia, sin mayor impacto en las tasas de empleo del sector que se buscaba beneficiar.

El gobierno Temer creó el programa Niño Feliz (Criança Feliz) con el objetivo declarado de proteger a la primera infancia, desde el nacimiento hasta los 6 años de vida. A pesar de que, al momento de lanzarlo, el gobierno declaraba buscar proteger 4 millones de niños de hasta tres años, el programa estuvo lejos de cumplir sus objetivos, protegiendo 166.378 niños en 2017 y 190.330 en 2018, totalizando 356.708 niños en 2018. El programa recibiría 1000 millones de reales. Datos del gobierno informan que los recursos efectivamente implementados fueron sustancialmente inferiores: 435 millones de reales.

La situación social, producto de la profunda caída de la actividad, muestra un serio declive de los indicadores. Los niveles de empleo empeoraron. Los últimos datos de la Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar elaborada por el IBGE (abril de 2019) indica que el desempleo es de 12.7% y la subutilización (desocupados, subempleados o que están desalentados a buscar empleo), 25%. Así, hay 13.4 millones de desempleados en el país y 28.3 millones “subutilizados”, de los cuales 4.8 millones son desalentados. Entre 2016 y 2017 aumentó el número de personas viviendo bajo la línea de pobreza en el país, que pasaron de 25.7% a 26.5%. La extrema pobreza pasó de 6.6% a 7.4%, de 13.5 millones a 15.2 millones de personas.

La gestión Bolsonaro consolidó el carácter residual de las políticas del sistema de protección social. Eliminó el Ministerio de Desarrollo Social e instituyó un Ministerio de Ciudadanía; avanzó en la extinción de órganos colegiados por medio del Decreto 9759/19, que pone en cuestión más de 700 decretos[32] con el intento de desburocratizar el Estado, atacando la política Nacional de Participación social y el Sistema Nacional de Participación Social.

32 Em palabras del Jefe de la Casa Civil Onyx Lorenzoni, la ntención es reducir el número de órganos colegiados de 700 a 50.

A modo de conclusión

En este breve ensayo hemos presentado las principales medidas de protección social que se implementaron en el periodo post-neoliberal en Argentina y Brasil y recuperado algunos elementos de ruptura a partir de la transición política que se produjo en ambos países (por elecciones en Argentina, por un proceso de juicio político de dudosa legitimidad en el Brasil). Ambos países han atravesado por un proceso de ampliación del gasto en protección social, a pesar de las diferencias en la selectividad, más centrado en personas en situación de pobreza en el Brasil, más centrado en la figura de trabajadores desocupados en el caso argentino.

Durante el período de debilitamiento del neoliberalismo se observa una recuperación del papel del Estado en la protección social, quebrando con la lógica residual y minimalista que imperó en durante el período neoliberal. Hubo una mejora de la situación de la pobreza y la indigencia, producto de la combinación virtuosa entre recuperación de la actividad económica y adopción de mecanismos tendientes a mantener elevada la demanda agregada y la protección social. Las limitaciones de los esquemas de protección desplegados durante el período post-neoliberal se potenciaron a partir de la transición gubernamental que implicó, de diferentes maneras, la llegada al poder de coaliciones identificadas con la primacía del mercado como asignador de recursos y orientador de políticas. Pese a las diferencias, en ambos países se observa una primacía del mercado, una gramática que articula protección a empleo, lo que genera que la protección a la pobreza sea vista como transitoria, hasta que haya una inserción de la persona en el mercado de trabajo o su conversión en emprendedor, en consonancia con teorías de capital humano.

Bibliografía

ABERS, R.; SERAFIM, L. & TATAGIBA, L. (2014). Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, v.57, n.2, pp.325-357.

ALVES GUTIERRES, K. (2015). *Projetos políticos, trajetórias e estratégias. A política de assistência social entre o partido e o Estado*. PhD dissertation, State University of Campinas, 2015.

ANTÍA, F. (2018). Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura. *Desafíos*, v. 30, n. 2, Julio-Diciembre, pp. 193-235 Universidad del Rosario Bogotá, Colombia

ANSES. (2011). *Inclusión y previsión social en una Argentina responsable*. Informes de prensa.

Borges Sugiyama, N. (2011). The diffusion of conditional cash transfer programs in the Americas. *Global Social Policy*, n. 11(2–3), 250-278.

BORGES SUGIYAMA, N. (2012). *The Diffusion of Good Government: Social Sector Reforms in Brazil*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

BOSCHI, R. & GAITAN, F. (2016). Elites, coalizões e Desenvolvimento. Análise sobre a trajetória recente do Brasil. *Desenvolvimento em Debate*. v.4, n.2, p.29-61

DANANI, C.; BECCARIA, A. (2011). La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección. In: Danani, C.; Hintze, S. (Org). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina*, 1990-2010. Buenos Aires: UNGS. p. 103-151.

DE LA O, A. (2013). Do conditional cash transfers affect electoral behaviour? Evidence from a randomized experiment in Mexico. *American Journal of Political Science*, v57, n1, p. 1-14.

DESAI, Raj. The political economy of poverty reduction. Scaling up antipoverty programs in the Developing world. Wolfhenson Centre for Development. Brooking Institution, 2007.

DION, M. L. (2009). *Workers and welfare: Comparative institutional change in twentieth-century Mexico*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

ECLAC. (2017). *Social Panorama of Latin America*. Santiago: ECLAC.

ETCHEMENDY, S. (2017). The Politics of Popular Coalitions in Post-Neoliberal Latin America (2000-2015). Paper submitted to the 9th Congress of the Latin American Political Science Association (ALACIP), Montevideo July 26-28.

FILGUEIRA, F. (2005). *Welfare and democracy in Latin America: The development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social States*. Preparado para el proyecto en política social y democratización, UNIRSD.

FRANCO, R. (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de la CEPAL*, n. 58, p. 9-22.

GARAY, C. (2016). *Social policy expansión in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

GOLBERT, L. (2004). *Derecho a la inclusión o paz social? El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, Santiago: CEPAL, 2004.

HAAS, P. (1992). Introduction to epistemic communities and International Policy Coordination. *International Organization*. Vol. 46 nº1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination, 1-35.

HAGGARD, S. & KAUFMAN, R. (2008). *Development, democracy, and welfare states: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, Princeton: Princeton University Press.

HALL P. (1992). The movement from Keynesianism to monetarism: institutional analysis and British economic policy in the 1970s. New York: Cambridge Univ. Press.

HANLON, J.; BARRIENTOS, A. & HULME, D. (2010). *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South.* Sterling, VA, USA: Kumarian.

HUBER, E. & STEPHENS, J.D. (2012). *Democracy and the left: Social policy and inequality in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.

IPEA (2012). *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA.

KING, G.; KEOHANE, R.; Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press.

MAHONEY, J. (2010). After KKV: the new methodology of qualitative research. *World Politics*, v. 62, n. 1, p. 120-147.

MARES, I. & CARNES, M. (2009). Social Policy in Developing Countries. *Annual Review of Political Science*, n. 12, p. 93–113.

Ministerio de Desarrollo Social (2010). *Rendimos Cuentas*, Buenos Aires: MDS.

MIRÁNDOLA BICHIR, R. (2016). A emergência e a consolidação de programas de transferência de renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul. In: Gomide, Alexandre & Boschi, Renato. *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Brasília: IPEA.

NIEDZWIECKI, S. (2016). Social policies, attribution of responsibility and political alignments. A subnational analysis of Argentina and Brasil. *Comparative Political Studies*, v. 49, issue 4.

PALOMINO, H.& TRAJTEMBERG, D. (2006). Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la argentina. *Revista de Trabajo*, 2(3): 47-68.

PRIBBLE, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

PRIBLE, J.; HUBER, E. & STEPHENS, J. (2009). *The politics of effective and sustainable redistribution*. Washington DC: Brooking Institution.

PRZEWORSKI, A.; TEUNE, H. . *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: John Wiley & Sons, 1970.

ROSSI, F. M. . The second wave of incorporation in Latin America: A conceptualization of the quest for inclusion applied to Argentina. *Latin American Politics and Society*, 57(1), 1-28, 2015.

SEGURA-UBIERGO, A. *The political economy of the welfare state in Latin America: Globalization, democracy, and development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SILVA, S. (2018). Democracia, políticas publicas e instituições de deliberação participativa: visões sobre a experiência brasileira. *Texto de Discussão* IPEA 2358.

SOARES, S. (2012). Bolsa Familia, its design, its impacts and possibilities for the future. |Working Paper N. 89, Institute Policy Center for the Future, Feb.

SOUZA ALVARENGA, M. & TEIXEIRA GARCIA, M. L. (2015). O processo de elaboração da política nacional de assistência social de 2004. *Textos e Contextos*, v. 14, n. 1, p. 202-214.

ARCIDIÁCONO, Piular, GAMALLO, Gustavo & STRACHNOV, Mora. Programas sociales y protección social no contrituvia em la post-convertibilidad argentina, Revista de Instituciones, IDeas y Mercados, N 60, mayo 2014, pp. 57-86.

DEL VALLE, Alejandro & BODA DANTE, Jeremías. Protección social y protecciones de las políticas sociales en Argentina. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 14, n. 2, pp. 338-358,agosto dezembro 2015.

TONELLI Vaz, Flávio. Reforma da previdência de Bolsonaro: excluindo os pobres do orçamento, Asesoria Técnica, Liderança do PCDB.

MARQUES, Rosa Maria. Permanência e ruptura na proteção social brasileira no período recente. Argumentum, Vitória, v. 11, N. 1, PP. 130-145, janeiro-abril 2019.

Sobre los autores

Matilde Ambort es Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Villa María. Doctora en Administración y Política Pública por la Universidad Nacional de Córdoba. Investigadora de políticas y derechos sociales, y desarrollo regional (UNC-UNVM). Becaria Postdoctoral (CONICET). Docente de grado y posgrado en áreas vinculadas a la Metodología en Ciencias Sociales, y Políticas Públicas. Es miembro del Grupo de Investigación en Derechos Sociales (GIDES), de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, dónde se desempeña como investigadora. Contacto: mlambort@gmail.com

Pilar Arcidiácono es licenciada en Ciencia Política, Especialista en Gestión de Políticas Sociales, Magíster en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires-UBA). Es Miembro de la Carrera del Investigador Científico y Tecnológico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en la categoría Adjunta, investigadora permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja" (Facultad de Derecho -UBA), e investigadora principal del Grupo de Trabajo Interdisciplinario "Derechos Sociales y Políticas Públicas". Profesora Adjunta Regular del Ciclo Básico Común y Profesora Adjunta en la Carrera de Sociología (UBA). Es docente de posgrado (UNSAM - UBA- UNLP). Sus campos de indagación son: las políticas sociales no contributivas en argentina, temáticas vinculadas con la provisión de bienestar, las relaciones entre Estado y organizaciones de la sociedad civil y los procesos de judicialización de políticas sociales desde una perspectiva de sociología política. Contacto: pilar.arcidiacono@gmail.com

Alejandra Beccaria es Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales/UBA y doctoranda en Ciencias Sociales por la misma institución. Es investigadora docente asistente del área de Política Social del Instituto del Conurbano/UNGS. Actualmente integra los proyectos de investigación "La protección social en un cambio de ciclo: el Sistema de Seguridad Social argentino a partir de 2016" y "Reproducción y diferenciación social y territorial de los trabajadores en el Área Metropolitana de Buenos Aires". Contacto: abeccari@ungs.edu.ar.

Angeles Bermúdez es Licenciada en Ciencia Política (UBA), Diplomada en Desarrollo Local y Economía Social de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Maestranda en Políticas Sociales y doctoranda en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Becaria doctoral UBACYT. Miembro del Grupo de Trabajo Interdisciplinario "Derechos Sociales y Políticas Públicas" (UBA) e Investigadora Adscripta del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja" de la Facultad de Derecho (UBA).

Alejandro Calabria es Licenciado en Economía graduado de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Magíster en Economía por la Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos Argentinos (UCEMA) donde se encuentra cursando estudios del Doctorado en Economía. Es Coordinador de Análisis Integral de la Seguridad Social (CAISS), en la Dirección de Estudios de la Seguridad Social (DESS) de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y profesor en UADE. Contacto: alcalabria@uade.edu.ar

Florencia Caro Sachetti es Magister en Estudios del Desarrollo por la *London School of Economics and Political Science* (Reino Unido) y Licenciada en Economía por la Universidad Torcuato di Tella (Buenos Aires). Actualmente trabaja como coordinadora de proyectos en el Programa de Protección Social de CIPPEC. Se desempeñó como *Project Manager* en proyectos de desarrollo económico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y como economista en una consultora macroeconómica. Fue becaria de la Iniciativa Global *Solutions* para participar del programa *Young Global Changers* (2019) en Berlín. Contacto: fcarosachetti@cippec.org

María Ignacia Costa es Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales, Magister en Políticas Sociales y candidata a Doctora en Ciencias Sociales (/UBA). Es Investigadora Docente Asistente en el

Área de Política Social del Instituto del Conurbano/UNGS. Es docente en la Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales/UBA. Actualmente integra el proyecto de investigación "La protección social en un cambio de ciclo: el Sistema de Seguridad Social argentino a partir de 2016". Contacto: mariaignaciacosta@gmail.com

Victoria D'Amico es Licenciada en Sociología (UNLP), Magíster y Doctora en Ciencias Sociales (IDES-UNGS). Docente de Análisis de la Sociedad Argentina en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación e Introducción a la Teoría Social en la Facultad de Trabajo Social (UNLP). Investiga sobre la relación entre sectores populares y Estado a través de las políticas sociales, procesos de construcción de ciudadanía y dinámicas contemporáneas de las desigualdades sociales. Contacto: victoriadamico@gmail.com

Gala Díaz Langou es Directora del Programa de Protección Social. Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (Universidad de Georgetown) y licenciada en Estudios Internacionales (Universidad Torcuato Di Tella). Es directora del Programa de Protección Social de CIPPEC, Co-Chair del Grupo de Trabajo de Objetivos de Desarrollo Sostenible del T20 y es Delegada de Argentina ante el W20. Es docente de la Universidad Di Tella. Trabajó como consultora para organismos internacionales, agencias de Naciones Unidas y gobiernos de la región. Se especializa en la investigación aplicada a políticas públicas sobre cuestiones sociales, especialmente en lo referido a los derechos de la infancia y género. Es autora de más de 50 publicaciones sobre políticas sociales en Argentina y América Latina y un libro sobre primera infancia ("El futuro es hoy") y uno sobre Equidad Económica de Género en el G20. Contacto: gdiazlangou@cippec.org

Lindsay DuBois es Licenciada en Antropología, McGill University, Montreal, con maestría y doctorado en Antropología de *New School for Social Research, New York*. Es Profesora Asociada y jefa del Departamento de Sociología y Antropología Social de Dalhousie University (Halifax, Canadá). Su libro, Barrio obrero, etnografía y memoria, fue publicado por Ediciones al Margen y IDES en 2014. Contacto: Lindsay.DuBois@dal.ca

Horacio Javier Etchichury es Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). *Master of Laws*, *Yale University*. Profesor Adjunto, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba. Investigador Adjunto, CONICET. Director, Grupo de Investigación en Derechos Sociales (GIDES). Contacto: etchichury74@gmail.com

Emiliano Fernández es Licenciado en Trabajo Social y Magister en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Es Becario Doctoral de CONICET/Miembro del Núcleo de Inteligencia Comportamental Empresarial (NICSE-UNCPBA). Contacto: emilianofernandez33@gmail.com

Cynthia Gisselle Ferrari Mango es Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas por FLACSO y en Desarrollo Local, Territorial y Economía Social por FLACSO. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM). Es Becaria Doctoral de CONICET con lugar de trabajo en el Área de Estado y Políticas Públicas – FLACSO y ha obtenido la beca posdoctoral del organismo. Asimismo, es docente en la UNLaM, donde también se desempeña como tutora e investigadora. Contacto: ferrarimangoc@gmail.com

Julio Gaiada es Licenciado en Economía graduado de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Magíster en Economía Política con mención en Economía Argentina por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Forma parte del equipo de la Dirección de Estudios de la Seguridad, dependiente de la Administración Nacional de la Seguridad Social. Contacto: juliogaiada@hotmail.com

Flavio Gaitán es Doctor en Ciencia Política por el Instituto Universitario de Pesquisas de Rio de Janeiro. Profesor adjunto de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (Brasil). Investigador del Instituto Nacional en Ciencia y Tecnología en Políticas Públicas, Estrategias y Desarrollo. Miembro del Grupo CLACSO Pobreza y Políticas Sociales. Contacto: flaviogaitan@gmail.com

Gustavo Gamallo es Licenciado en Sociología, Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, Magíster en Políticas Sociales, Doctor en Ciencias Sociales, todos títulos de la Universidad de Buenos Aires. Profesor Titular en la Carrera de Sociología, Profesor Adjunto en la Carrera de Ciencia (Facultad de Ciencias Sociales) y Profesor Adjunto en el Ciclo Básico Común, de la Universidad de Buenos Aires. Profesor del Doctorado en Ciencias Sociales (UBA), de programas de posgrado (Universidad Nacional de Lanús, Universidad Nacional de General San Martín y Universidad de San Andrés). Es co director del Grupo de Trabajo Interdisciplinario "Derechos Sociales y Políticas Públicas" (UBA). Se especializa en el estudio de las políticas de provisión de bienestar en Argentina. Contacto: ggamallo@sociales.uba.ar

Nora Gluz es Doctora y Licenciada en Educación por la UBA y Magister En Ciencias Sociales (FLACSO). Profesora e investigadora de la UNGS y de la UBA en el campo de la Sociología de la Educación y la Política Educacional. Coordinadora del GT CLACSO Políticas Educativas y Derecho a la Educación. Investiga en temas de políticas públicas frente a las desigualdades sociales y escolares. Contacto: gluzn@yahoo.com.ar

Giuliana María Guzzo es Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública. FCPyS – UNCUYO. Maestranda en Políticas Públicas y Desarrollo. FLACSO. Diplomada en Gestión y Políticas Públicas. FCPyS – UNCUYO y en Primeros Auxilios Psicológicos para Personas Migrantes, Refugiadas y Desplazadas: "Niñez, adolescencia y mujeres". Organización Mexicana: Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A. C. Desarrolla estudio de especialización en migración y asilo desde una Perspectiva de Derechos Humanos. UNLa. Coordinadora del Programa Acompañamiento Migrante. Centro de Estudios y Políticas Públicas INTEGRAR. Miembro de MIGEN Centro de Investigación sobre Género y Migración. Contacto: guzzogiulana@gmail.com

Matilde Karczmarczyk es Licenciada en Economía (Universidad Nacional de La Plata) y maestranda en Economía (Universidad Nacional de La Plata). Actualmente se desarrolla como analista en el Programa de Protección Social de CIPPEC. Anteriormente, se desempeñó como consultora de UNICEF en el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y como pasante en la Organización Internacional del Trabajo. Contacto: mkarczmarczyk@cippec.org

María Kendziur es Licenciada en Trabajo Social, doctoranda en Ciencias Sociales. Becaria doctoral CONICET y docente de la Facultad de Trabajo Social (UNER). Integra equipos docentes y de investigación sobre transferencias monetarias, intervención profesional, políticas sociales, perspectiva de género y feminismos. Contacto: mariakendziur@hotmail.com

Ana Logiudice es Licenciada en Sociología, Magister en Administración Pública y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Docente regular Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Psicología (UBA). Docente de posgrado (UNLP). Investigadora en Formación del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC). Autora de artículos sobre políticas públicas y políticas sociales. Contacto: ani1511@hotmail.com,

Manuel Mallardi es Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigador Asistente de CONICET/ Miembro del Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP) y profesor

en la Carrera de Trabajo Social en la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Contacto: manuelmallardi@yahoo.com.ar

Ariela Micha es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Instituto de Desarrollo Económico y Social. Es becaria postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Economista de grado (Universidad de Buenos Aires), obtuvo su título de maestría en Estudios de Desarrollo en la *London School of Economics and Political Science*. Se dedica a la investigación en estudios de género, pobreza, mercados laborales y políticas públicas. Contacto: arimicha@gmail.com

Yamila Nadur es licenciada en Economía (UBA), Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Forma parte del equipo de la Dirección Nacional de Políticas de Cuidado, del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Miembro del Grupo de Trabajo Interdisciplinario "Derechos Sociales y Políticas Públicas" (UBA). Contacto: yamilanadur@gmail.com

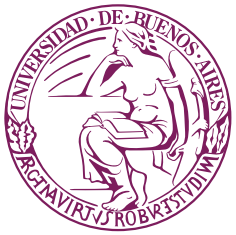
Gonzalo Gabriel Navarro Sanz es Docente - Investigador Universidad Nacional de Cuyo. Licenciado en Sociología. Especialista en Gestión Social. Desarrolló estudios de Maestría en Política y Planificación Social. FCPyS-UNCUYO. Director del Área Democracia y Derechos Humanos. Centro de Estudio INTEGRAR. Contacto: navarrogonzalos@gmail.com

Inés Rodríguez Moyano es Licenciada en Sociología y Magister en Investigación en Ciencias Sociales (UBA). Profesora e investigadora de la UBA y docente de la Universidad Nacional de Hurlingham. Sus principales líneas de investigación se desarrollan en el área de la Política social y educativa. Contacto: inesrmoyano@gmail.com

Diego Zehringer es licenciado en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Santiago del Estero. Especialista en Abordaje Integral de las Problemáticas en el Ámbito Comunitario por la Universidad Nacional de Lanús. Magister en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Entre Ríos. Doctorando en Trabajo Social en la Universidad Nacional de La Plata. Docente e Investigador de la Universidad Nacional del Litoral y profesor de la Universidad Nacional de Concepción del Uruguay. Contacto: diegozehringer@gmail.com

DERECHOS SOCIALES Y POLITICAS PUBLICAS
D·S·P·P
UBA
GRUPO DE TRABAJO INTERDISCIPLINARIO

abril/2020


UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES