Tesis: Asignación Universal por Hijo para la Protección Social y Condicionalidades. Un abordaje desde las representaciones sociales de Trabajadores Sociales de salud y educación de la ciudad de Santa Fe (2009-2019)

Doctorando: Mg. Diego Alejandro Zehringer

Directora: Dra. Mariana Gabrinetti

Ciudad de Santa Fe, Argentina, Julio del año 2021

INDICE

Resumen

Capítulo I: Construcción del objeto del estudio

Introducción……08

Tema, problema y justificación de la investigación…….……18

Perspectivas teórico-metodológicas: aporte de los estudios sobre

representaciones sociales y del enfoque relacional ……..25

Estrategia metodológica…….……..…32

Organización y análisis de los datos.....39

Capítulo II:

Políticas Sociales y Seguridad Social: una mirada integral en

perspectiva sociohistórica

Introducción…….42

Teorías de políticas sociales. Contexto y debates…….……44

Una mirada retrospectiva de la política del Estado Social……..……..51

Política social y cuestión social. Formas de pensar la integración……..……..53

Breve mirada histórica de la política social en Argentina…….....55

Seguridad Social: una mirada dinámica de su complejidad……..……63

Asignaciones Familiares en Argentina. Antecedentes centrales……..….65

El Banco Mundial. Rol, función e influencia. La teoría del desarrollo humano……71

La condicionalidad en las políticas sociales y sus modalidades……80

Capítulo III. Modelos de Intervención en perspectiva histórica. De los

Programas de Transferencias Condicionadas a la Asignación Universal por hijo

Introducción…….87

Modernización: la relación pobreza-desarrollo y profesionalización

de la intervención…… 92

Antecedentes y debates que precedieron a la AUH…….99

Modelos de intervención. Aportes para comprender

el período 2009-2019…….105

AUH. Sus principales características en el contexto de su institucionalización……..108
Asignaciones familiares en Argentina…….…...111
Formas de Estado y transformaciones de las protecciones
sociales 2003-2019…….…….....119
Capítulo IV. El Enfoque de derechos y AUH. Controversias y disputas
Introducción……...128
Notas generales sobre la desigualdad…….……129
Enfoque de derechos. Debate en torno a las condicionalidades en las
políticas sociales……132
Derechos, AUH y condicionalidades. Aspectos controversiales desde las
evaluaciones oficiales….……...135
Derechos, poderes y mecanismos de cumplimiento……...141
La ciudadanía como construcción social, sus tensiones……..…147
Capítulo V. La AUH y condicionalidades desde las representaciones sociales de trabajadores/as sociales de la ciudad de Santa Fe
Introducción……..156
Representaciones sociales generales de trabajadores/as sociales sobre la AUH
y programas precedentes.....158
Representaciones sociales y clientelismo. Problematizaciones……...……...161
Representaciones sociales de la AUH y la noción de piso básico……..…….164
Representaciones sociales de la condicionalidad de la AUH
en trabajadores/as sociales del ámbito educativo……...….168
Representaciones sociales de la condicionalidad de la AUH
en trabajadores sociales del ámbito de salud ……171
AUH y condicionalidades. Intersticios entre asistencia y promoción según
las representaciones sociales de entrevistados/as……...……173
Las condicionalidades y modalidades diferenciadas
de regulación social…….……...178
Del modelo aditivo al de amortiguación. Las condicionalidades
y sus permanencias……..……..183

Representaciones sociales, persistencias y adecuaciones ante el cambio de modelo.....189

Capítulo VI. Itinerario transversal del estudio. Recapitulación de los tópicos tematizados y aportes singulares al tema

Introducción……...194

AUH y representaciones sociales de entrevistados/as……201

Condicionalidades, contexto y representaciones sociales……..208

La AUH en la temporalidad de los modelos de intervención…….….215

Consideraciones finales…….217

Bibliografía……...……224

Anexo……246

Agradecimientos

A todos aquellos que contribuyeron a que este estudio se realice, aportando información, críticas, orientaciones y sugerencias. En particular a la Universidad Nacional de la Plata y al Doctorado en Trabajo Social que posibilitó formar parte de los actuales estados de debate en torno al tema, brindando fundamentos académicos para este trabajo, a la Directora de la Tesis que con dedicación motivó y acompañó el proceso, a profesionales entrevistados/as y todas las personas que directa o indirectamente estuvieron vinculadas a este estudio viabilizando su producción.

Resumen

La tesis aborda en perspectiva sociohistórica una política paradigmática de nuestro país, la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social y sus condicionalidades, instituida oportunamente mediante el Decreto 1602/09, desde las representaciones de trabajadores/as sociales del ámbito de la salud y educación de la ciudad de Santa Fe. Para conocer dichas representaciones sociales se optó por una perspectiva teórica relacional recuperando dos enfoques teóricos, uno derivado de la psicología social y otro de la sociología. Desde una metodológica cualitativa se entrevistaron a profesionales que se desempeñan en hospitales, centros de atención primarias de salud, dispensarios, escuelas públicas y publicas de gestión privada, tanto de nivel primario como secundario de la ciudad entre los años 2009-2019.

El trabajo requirió de un itinerario edificado a través de capítulos que fueron circunscribiendo y entrelazando el tema, desde los aspectos generales a los particulares y viceversa, teniendo presente a su vez, los distintos modelos de intervención que se fueron configurando para abordar la cuestión social, ya que éstos posibilitaron describir, comprender, prever, y hacer manejable el objeto de estudio. En el primer capítulo introductorio se describe la construcción y traza general del tema, recuperando además debates centrales en torno a los programas de transferencias monetarias condicionadas creados anteriormente a la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social dada la incidencia social, política y académica que éstos han tenido, sus rupturas y continuidades. En el segundo capítulo se realiza un desarrollo histórico de políticas sociales y seguridad social desde una mirada integral identificando y describiendo a su vez las diversas posiciones teóricas que sustentan los aspectos favorables que traerían aparejado la instrumentación de condicionalidades en la población destinataria, como así también las posturas críticas, que justamente, las objetan. El tercer capítulo describe diferentes modelos de intervención y tratamiento específico de la pobreza desde la singularidad de Trabajo Social para precisar en el último tramo de esta sección dos modelos de intervención de signos políticos disímiles que se sucedieron en la Argentina reciente, entre 2009 y 2019. El cuarto apartado plasma una sintética descripción del enfoque de derechos y su relación con la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, sus controversias y disputas, como su importancia para la intervención profesional, para luego ingresar al quinto capítulo que particularmente estudia, analiza y tensiona diversos conceptos, categorías, tópicos y creencias que emergen en las propias

representaciones sociales de profesionales del ámbito de salud y educación de la ciudad de Santa Fe.

Finalmente, en los últimos apartados se integran los hallazgos de la investigación arribando a conclusiones no determinantes ni transpolables a otros contextos, dado que éstos adquieren sentido en la singularidad territorial, proporcionando a su vez contribuciones específicas y aperturas que viabilicen futuras investigaciones territoriales sobre el tema desde la óptica particular de Trabajo Social.

Summary

The thesis addresses in sociohistric perspective a paradigmatic policy of our country, the Universal Assignment by Son for Social Protection and its conditionalities, instituted in a timely manner by Decree 1602/09, from the representations of social workers in the field of health and education of the city of Santa Fe. To know these social representations, a relational theoretical perspective was chosen by recovering two theoretical approaches, one derived from social psychology and one from sociology. From a qualitative methodological, professionals who work in hospitals, primary health care centers, dispensaries, public and public schools of private management were interviewed, both primary and secondary in the city between 2009-2019.

The work required an itinerary built through chapters that were circumscribed and intertwining the subject, from the general aspects to the individuals and vice versa, bearing in mind in turn, the different models of intervention that were configured to address the social question, since these made it possible to describe, understand, anticipate, and make the object of study manageable. The first introductory chapter describes the construction and general outline of the topic, also recovering central debates around the conditional money transfer programmes previously created to the Universal Child Allocation for Social Protection given the social, political and academic impact they have had, their breakdowns and continuities. The second chapter carries out a historical development of social policies and social security from an integral perspective, identifying and describing in turn the various theoretical positions that underpin the favorable aspects that would bring the implementation of conditionalities in the target population, as well as the critical positions, which rightly object to them. The third chapter

describes different models of intervention and specific treatment of poverty from the singularity of Social Work to specify in the last section two models of intervention of dissimilar political signs that occurred in recent Argentina, between 2009 and 2019. The fourth section captures a synthetic description of the rights approach and its relationship to Universal Child Assignment for Social Protection, its controversies and disputes, as its importance for professional intervention, and then enters the fifth chapter that particularly studies, analyzes and tensions various concepts, categories, topics and beliefs that emerge in the social representations of professionals in the field of health and education of the city of Santa Fe.

Finally, the last section integrates the findings of the investigation by reaching conclusions that are not decisive or transpolable to other contexts, since they make sense in territorial singularity, in turn providing specific contributions and openings that enable future territorial research on the subject from the particular perspective of Social Work.

CAPÍTULO I

Construcción del Objeto de Estudio

Introducción

El desarrollo del capítulo reconstruye el diseño del trabajo e incluye el conjunto de consideraciones teóricas y metodológicas que orientaron la toma de decisiones para la construcción del problema de investigación, considerado los objetivos planteados y la organización del recorrido analítico.

La tesis aborda el estudio de las representaciones sociales[1] de trabajadores/as sociales del ámbito educativo y de la salud de la ciudad de Santa Fe capital, en torno a la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (en adelante AUH) y las condicionalidades establecidas para su percepción desde un abordaje relacional. Esta política fue institucionalizada mediante Decreto 1602/09[2] y enmarcada dentro del Régimen de Asignaciones Familiares extendiéndose las mismas a hijos/as de trabajadores/as desocupados/as e informales que reciben menos del salario mínimo, vital y móvil, constituyéndose en una propuesta paradigmática[3], que a su vez habitó debates y disputas que la precedieron.

Si bien el estudio realizó un recorte temporal (2009-2019), necesariamente requirió un análisis socio histórico, ya que desde mediados de la década del 90 emergieron diversos debates y propuestas tendientes a morigerar las consecuencias de la pobreza. Entre las primeras iniciativas en nuestro país pueden encontrarse las del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Sociales (CIEPP), posteriormente se incorporó al debate legislativo el proyecto de creación de un Fondo de Ingreso Ciudadano para la Niñez, mediante el partido político Afirmación de una República Igualitaria (ARI) y en el año 2001 en un contexto de profunda crisis política y económica se constituyó en bandera del Frente Nacional de Lucha contra la Pobreza (FRENAPO) impulsado por la Central de

[1] La tesis no intentó adentrarse en los debates históricos sobre la teoría de las representaciones sociales, sus controversias, críticas, posiciones y puntos vulnerables, sino valerse de aquellos aspectos significativos que colaboren en la comprensión del objeto abordado, particularmente analizar cómo los/as entrevistados/as, desde sus intervenciones y ubicación el en campo, construyen, significan, sienten viven, representan la AUH y sus condicionalidades.

[2] El Decreto 1602/09 se incorpora en anexo.

[3] Para ampliar véase Mazzola (2012a): "Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina" y Gabrinetti, Campillo, Calvo, Favero, Avico (2019a): "Programas de Transferencia Condicionada en contextos de profundización del neoliberalismo: experiencias en Argentina y Chile".

Trabajadores de la Argentina (CTA) bajo la forma de un seguro de empleo y formación[4]. Para el momento en que la AUH fue creada seis proyectos habían pugnado por su legitimidad, ingresando al Congreso de la Nación, incluyendo uno del Frente para la Victoria. En referencia a la legitimidad, Danani y Hintze (2011a) argumentan que la misma es una dimensión determinante del campo y del desarrollo de las políticas en general y de las de este sector en particular, en razón de una creencia que está socialmente conformada, respecto del merecimiento y reconocimiento de ciertos atributos que serán diferentes según sea la lucha social frente a la que estemos. Por tal motivo, se asistirá a la legitimación o no de un mandato, de un reclamo, de una necesidad, de una pertenencia, todos ellos entendidos como procesos y no como atributos naturales de cosas. No existen en sí políticas o propuestas legítimas o ilegítimas, sino que todas ellas devienen en legítimas o no del resultado de las pujas y luchas suscitadas en torno a la misma.

Es oportuno considerar que la AUH fue anunciada en un contexto geopolítico particular, donde nuestro país formaría parte de los denominados gobiernos del "nuevo signo"[5]. Borón (2003), Sader (2008, 2009, 2012), Vilas (2011) entre otros/as, refieren específicamente que el giro ideológico que emprendieron ciertos gobiernos de América Latina en una nueva fase del capitalismo se caracterizaría como un período posneoliberal, y siguiendo este razonamiento, Argentina sería parte de dichos países que avanzaron en la revalorización de la política de derechos frente a la "mano invisible del mercado"[6]. No obstante y más allá de las enunciaciones persistirían controversias y continuidades estructurales tanto económicas como culturales con modelos[7] de intervención propios de la década del 90, catalogada por una amplia literatura como neoliberal, observándose que

[4] La propuesta del Ingreso Ciudadano es desarrollada con mayor precisión en el capítulo III.

[5] Nuevo signo: alude específicamente al contexto regional latinoamericano, caracterizado por la crisis del consenso neoliberal, donde emerge un nuevo polo latinoamericano visible de gobiernos con características discursivas de "centro-izquierda", en un contexto de crisis, post década del noventa. Este cambio de clima ideológico se expresaría en la fuerte retórica anti neoliberal. Con rupturas y continuidades se puede identificar en Argentina los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015), en el Estado plurinacional de Bolivia, Juan Evo Morales Ayma (2006-2019), en Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías (1999-2013), en Brasil, Luis Ignacio Lula Da Silva y Dilma Rousseff (2003-2016), en Ecuador, Rafael Correa (2007-2017), entre otros/as. Para ampliar sobre los gobiernos del nuevo signo, véase: Moreira, Raus y Gómez Leyton (2008) en: "La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades".

[6] El entrecomillado utilizado es propio de Sader.

[7] Aclaración: modelos refiere en este trabajo a las formas institucionales de abordar la cuestión social. Recuperando la perspectiva de Bourdieu, Chamboredon y Passeron (2008a) 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 admitió capturar y analizar la incidencia de intervenciones estatales dirigidas a los/as destinatarios/as de la AUH, e identificar el conjunto de relaciones complejas para conocer como inciden en la construcción de representaciones sociales de trabajadores/as sociales del ámbito de la salud y educación de la ciudad de Santa Fe.

la mayoría de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC en adelante) gravitaron bajo los principios teóricos del capital humano[8], condicionando las transferencias al cumplimiento y requisitos en: educación, salud, alimentación, fundamentando además que estas exigencias favorecerían a futuro la reducción del círculo vicioso de la pobreza[9]. La estructura básica de los PTC consiste en un otorgamiento de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza que tengan hijos/as menores de edad, a condición de que éstas cumplan con diversos compromisos relacionados al mejoramiento de sus capacidades humanas. Los PTC implementados en la región Latinoamericana y en nuestro país se utilizaron como mecanismos de lucha contra la pobreza. Una de sus principales finalidades es realizar transferencias monetarias, no monetarias y de servicios a familias con hijos/as menores de edad y condicionarlas a efectos de fomentar tanto el cuidado de la salud como la formación del capital humano. Cecchini y Madariaga (2011) en un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante CEPAL) expresaban que estos programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe operaban en 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. Siguiendo y analizando su evolución, Cechini y Atuesta (2015) destacan que en el año 2015 alcanzaron un quinto de población de la región, 132 millones de personas y 30 millones de hogares, con una inversión correspondiente al 0,33 del Producto Bruto Interno (PBI) regional, es decir $153 dólares per cápita. Cena y Chahbenderian (2015a) observan que estos programas como estrategias estatales de intervención en Latinoamérica se caracterizaron por: 1) desde su aparición a comienzos de la década del 90 del Siglo XX en los países de México y Brasil los mismos se han

[8] Diversos autores: Becker (1993), Mincer (1974), Schultz (1961), Denison (1962), Romer (1986) y Lucas (1988) con improntas particulares sostienen que el nivel de conocimiento y educación constituirían una inversión que incidiría positivamente sobre el crecimiento económico. Consideran que el aumento de la productividad económica es un proceso auto generador endógeno derivado del aprendizaje, por eso insisten en la importancia que las personas se eduquen. Mayor alfabetización y educación supondría, no sólo mayores ingresos económicos, sino además mejoras en nutrición, salud y cohesión social. Esta teoría es sustentada por organismos multilaterales de créditos, como por ejemplo el Banco Mundial.

[9] El economista Ragnar Nurkse (1955) fue uno de los primeros en consignar este término. Véase en: "Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados". Por su parte Gunnar Myrdal, premio Nobel de Economía, promueve una teoría económica señalando que los países pobres tienen ciudadanos con rentas bajas y que éstas se destinan básicamente al consumo diario, no teniendo capacidad de ahorro ni posibilidades de inversión para superarse y construir un mejor futuro. Desde su surgimiento toma distintas perspectivas y enfoques que exceden a este trabajo. Para precisar, véase Myrdal, G. (1959) en: "Teoría Económica y regiones subdesarrolladas".

mantenido y multiplicado a más de 18 países en la región; 2) desde la primera década del 2000 se constituyeron en mecanismos estratégicos de los Estados para atender la pobreza y han aumentado la cobertura y alcance geográfico; 3) fueron impulsados por los organismos internacionales de crédito[10].

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/as[11] 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 transferencias asociadas 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)[12].

Las transferencias monetarias residen en un otorgamiento en dinero, independientemente de la modalidad de pago establecida por cada programa y suelen dividirse en entregas de libre uso cuando las personas pueden disponer a voluntad del dinero recibido, como es el caso de las transferencias en efectivo, o de uso predeterminado cuando la utilización del dinero está establecida por una modalidad particular y los/as titulares no pueden decidir su libre uso y destino, como es el caso del subsidio al consumo de bienes y servicios específicos. Entre estas categorías existe además una tercera intermedia que capta elementos de ambas y las personas pueden elegir, no obstante, únicamente dentro de un grupo predeterminado de bienes y servicios. Villatoro (2007a) identifica tres formas de transferencias: 1- plana dada la composición familiar y transferencias según las características de la población donde se fija un monto independientemente de la composición del grupo familiar, por lo general el cálculo se efectúa considerando un porcentaje de la línea de pobreza[13] o en función de una canasta

[10] En el capítulo II se aborda con mayor amplitud el rol y misión de los Organismos Internacionales de Crédito y su relación con los PTC.

[11] Aclaración: en el trabajo se utilizó el término destinatarios/as o titulares y no beneficiarios por considerarlos más amplios y vinculados al enfoque de derechos.

[12] Para especificar sobre las características de cada PTC y condicionalidades en América Latina, véase Cecchini y Madariaga en: "Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe", CEPAL Cuaderno 95.

[13] El Enfoque Monetario adopta como criterio de medición la línea de pobreza y representa el monto de dinero que permite adquirir en el mercado las cantidades mínimas de los bienes y servicios que se suponen indispensables para satisfacer las necesidades consideradas básicas. Se establecen los umbrales mínimos de consumo o acceso a ciertas mercancías requeridas para satisfacer necesidades, las que se comparan con el acceso o consumo efectivo de los hogares. Se consideran pobres aquellas unidades domésticas que tienen

nutricional de bajo costo. 2- La segunda consiste en el otorgamiento de beneficios a hogares que cuentan con un mayor número de sujetos elegibles, entre los más habituales se encontrarían niños/as hasta una determinada edad, mujeres embarazadas o lactantes y adultos mayores. 3- Se puntualiza en otorgar montos diferenciados según las particulares de las personas, tendiendo a priorizar el objetivo de incentivar la utilización de servicios educativos y de salud estableciéndose los valores en función de los costos de oportunidades que enfrentan los distintos grupos poblacionales. En lo que refiere a la AUH constituiría una transferencia monetaria plana percibida mediante tarjeta magnética o de débito cuya periodicidad de pago es mensual y de libre uso.

Los PTC se centran principalmente en el otorgamiento de recursos a familias en situación de pobreza con niños/as o adolescentes[14] a cargo y la accesibilidad a la prestación exige una serie de cualidades a nivel individual y familiar que varían según los países[15]. Paz (2010) expresa al respecto que deben ser comprendidos como representantes de una nueva visión de protección social, centrada ya no en la reducción de la pobreza en el corto plazo sino en un enfoque del manejo de riesgos que tienen por finalidad incrementar el capital humano y superar la pobreza a largo plazo. Cabe señalar que en esta tesis se comprende la pobreza no como una característica sustantiva de una persona o grupo de personas, sino como una relación social. En esta línea Simmel (2002) deduce que siempre se es pobre o no en relación con otros/as, nunca en correspondencia absoluta, por tal motivo comprender la pobreza relacionalmente implica que no es un fenómeno en sí mismo, sino que es parte de la sociedad que compone, ya que pobres son quienes se consideran como tales en comparación con otras personas y deber recibir asistencia en función de garantizar diversas cuestiones elementales para la reproducción de la vida

un ingreso económico por debajo de la línea de pobreza establecida. Cabe señalar que existen diversos enfoques y perspectivas teóricas sobre medición de la pobreza. En este trabajo se optó por una postura que articule una mirada multidimensional de la misma y tenga en cuenta además la desigualdad y su relación con conceptos de: exclusión, bienestar, condiciones de vida, entre otros. Para ampliar sobre el análisis de la pobreza humana en América Latina, concepciones y su medición, véase Gutiérrez (2015) en: "Pobre'…como siempre", capítulo I.

[14] Si bien el Decreto 1602/09 utiliza el término menores o beneficiarios, en esta tesis se optó por la denominación: niños, niñas y adolescentes por ser un concepto más amplio y acorde a la Convención Internacional de Derechos de los Niños (1989) que modifica la concepción ideológica y legislaciones respectivas. De la primera Ley de Patronato n.º 10.903 en Argentina, a la vigente ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes n.º 26.061. Esta ley promulgada en el año 2005, versa centralmente en los pilares y perspectiva de derechos, a diferencia de la anterior legislación posicionada en una concepción más restrictiva y punitiva.

[15] 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.

cotidiana. Así, el vínculo asistencial definirá quienes son considerados pobres en tanto deben ser asistidos. En el estudio del vínculo pueden ser analizadas un sin número de características y atributos relacionadas con la igualdad, el mérito, la justicia, entre otras variables, en una sociedad dada, y ese vínculo se configura y es erigido por formas sociales e institucionales que tienen grados de permanencia en el tiempo y operan como condicionantes de un conjunto de relaciones y modelos de intervención. El hecho que alguien sea pobre no significa necesariamente que pertenezca a una categoría específica de pobres. A partir del momento que son asistidos es que ellos pasarían a participar de un determinado grupo caracterizado por la pobreza. Los pobres como categoría social no son los individuos que sufren de privaciones únicamente, sino los que reciben la asistencia o aquellos que deberían recibirla acorde a las normas sociales. Paugan (2008a) retomando a Simmel argumenta precisamente que la pobreza no puede ser definida a partir de criterios cuantitativos únicamente, sino de relaciones sociales inducidas por determinadas circunstancias. Esto posibilita comprender la pobreza como producto de relaciones desiguales, asimetrías y diversas. Asimismo, entender la asistencia como un mecanismo de abordarla.

Retomando, se puede observar que la condicionalidad o contraprestación[16] es un requisito presente que debe cumplirse y está presente en la mayoría de los PTC. Son exigidas con la finalidad de incrementar el desarrollo de las capacidades de las personas y lograr la inclusión social para no reproducir la pobreza intergeneracional. Habitualmente se vinculan en demostrar ciertos niveles de nutrición, controles de salud a niños/as y embarazadas, asistencia escolar, entre otras. Procuran fomentar el capital humano, entendiendo que las condiciones de pobreza a las que se ven expuestos diversos sectores poblacionales dependen, no tanto de las condiciones estructurales del régimen de acumulación capitalista, sino más bien de actitudes o aptitudes individuales y familiares, por lo cual pueden ser modificadas mediante educación, capacitación y entrenamiento laboral.

[16] En términos generales refiere a "lo que se pide a cambio, la corresponsabilización", los compromisos que destinatarios/as deben asumir y cumplir para recibir la transferencia. Las condicionalidades están presentes de modos diversos en la mayoría de PTC instrumentados en América Latina, así como las sanciones por el no cumplimiento de las mismas, a excepción de ciertos países como por ejemplo Ecuador con el Bono de Desarrollo Humano, Paraguay con el programa Tekopora donde el incumplimiento de las condicionalidades no generaría la quita de la prestación.

Rodríguez Enríquez (2011) en relación a las condicionalidades que asume la AUH, argumenta que éstas se sustentan sobre la base de la teoría del capital humano, las cuáles procurarían contribuir a quebrar el círculo de la pobreza. Como se enunciara, esta conjetura presume que tanto las exigencias educativas y de salud posibilitarían el ascenso social y la acumulación del capital cultural, justificando por tal motivo promover ciertos comportamientos y corresponsabilidades hacia las familias receptoras, ya que desde esta fundamentación se supone que dichos requerimientos asentirían, en cierto modo, a romper el círculo vicioso de la pobreza, el cual se utiliza en términos generales para designar un proceso acumulativo de causas en una situación de subdesarrollo en que cada elemento negativo es a la vez causa y efecto de los demás factores nocivos, una constelación circular de fuerzas que actúan y reaccionan las unas sobre las otras de manera tal que mantienen a un país pobre en estado de pobreza. La concepción del capital humano señalada entiende que la formación constante de los sujetos podría constituirse en una cuestión central para romper el círculo de la pobreza y esta apreciación estaría presente en la justificación de las condicionalidades de los PTC.

Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez (1999) sostienen al respecto que estas modalidades de políticas sociales surgen en un contexto neoliberal[17] donde se agudizaron las desigualdades sociales como la pauperización, además coinciden con la crisis de las sociedades centradas en el trabajo formal registrado como eje organizador de las relaciones de protección social. A su vez consideran que los organismos multilaterales de crédito vincularían la pobreza a un concepto descriptivo más que explicativo, siendo insuficiente para comprender su complejidad y sus causas.

Faleiros (2004) expresa al respecto que estas intervenciones impulsadas por organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM en adelante) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) parten de comprender que la causa de la pobreza es

[17] El neoliberalismo es comprendido aquí desde la perspectiva teórica de Anderson (2003), Klein (2007) Murillo (2011-2012), Giavedoni (2012a), Campana (2012) 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 y la Teoría del Capital Humano. Nótese que la racionalidad neoliberal es una construcción histórica, compleja y marcada por disputas entre diversas escuelas y tendencias que exceden el alcance de esta tesis. Para profundizar, véase Laval y Dardot (2013) en: "La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal". Sobre el proceso neoliberal en Argentina véase Grassi (2003) en: "Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal, la otra década de infame (I)" y Svampa (2005a) en: "La sociedad Excluyente, la Argentina bajo el signo del neoliberalismo".

la falta de desarrollo humano y no una estructura económica-social desigual, ubicando la responsabilidad en los propios sujetos que la vivencian, descartando así cualquier explicación estructural, afirmando que las políticas sociales ocluyen los problemas globales de los contextos en los que emergen, a la vez que posibilitan un mayor control y manejo de las poblaciones.

Independientemente de las posiciones y argumentaciones que los organismos internacionales de crédito hacen, distintas investigaciones, entre éstas la Llobet y Minujin (2011) constatan que Latinoamérica, en las últimas dos décadas, se caracterizó por presentar ciertas dinámicas de crecimiento considerables, sin embargo, una marcada persistencia de las tasas de pobreza. Argumentan que la mala distribución del ingreso como la organización social y cuestiones étnicas, hacen que la región latinoamericana se vea afectada por una multiplicidad de factores que intensifican la perdurabilidad de una serie de desigualdades impidiendo el ejercicio real de derechos económicos, culturales, sociales, entre otros[18]. Ante esta situación y el incremento de la pobreza los gobiernos de la región comenzaron a emplear diferentes PTC y su vertiginosa expansión y cobertura los posicionó como elementos centrales de políticas públicas en América Latina. En esta línea Feijoó y Davolos (2016) siguiendo a Fernández (2014) y Lavinas (2014) sostienen que estas intervenciones realizan una lectura de riesgos individuales abordados desde mecanismos de protecciones concebidos desde la oferta, no teniendo presente las determinaciones macrosociales, observando además una disposición común conceptualmente fundamentada desde el enfoque del manejo social del riesgo[19].

Holzmann y Jorgensen (2000) sostienen que la protección social se concibe como aquéllas intervenciones públicas que permiten asistir a comunidades, hogares y personas a fin de mejorar su manejo del riesgo y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en extrema pobreza. Son instrumentos que actúan para reducir la vulnerabilidad[20] de las

[18] Para ampliar sobre estudios de la pobreza en la región véase Beccaria (1993), CEPAL (1989,1991 y 2003), CEPAL-PNUD (1990), Minujín (1993), Murmis y Feldman (1993).

[19] Una obra de referencia sobre el manejo del riesgo puede encontrarse en Beck (1998): "La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad".

[20] Nótese que la vulnerabilidad se manifiesta de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante modificaciones del entorno, como desamparo estatal cuando no contribuye a fortalecer ni a cuidar de sus ciudadanos, como así también la debilidad interna de las personas para afrontar los cambios necesarios y aprovechar el conjunto de oportunidades que se le presentan. Desde esta perspectiva amplia y dinámica es comprendida como la exposición a peligros sociales y naturales que pueden ocasionar variabilidad de ingresos, consumos o afectar otras esferas del bienestar tanto materiales como no materiales, la accesibilidad a servicios de salud, educación, protección social, etc. Remite a una zona gris del riesgo que se sitúa entre la integración plena y la exclusión total, siendo a un espacio social de inestabilidad, de

poblaciones pobres frente a diversos peligros dotándolos de herramientas para ello. Esta configuración del manejo social del riesgo intenta que la protección social sirva como soporte para que las personas en situación de pobreza logren salir de ella promoviendo la formación del capital humano posibilitándoles así afrontar situaciones adversas. Desde esta lógica se renunciaría a toda intervención que se dirija a reducir la desigualdad, entendiendo que la eliminación de la brecha de la pobreza mediante transferencias hoy en día está más allá de la capacidad fiscal de la mayoría de los países. Independientemente de los resultados exitosos o no, Álvarez Leguizamón (2011) pone en cuestión a los PTC como políticas de intervención que mejoren lo que se ha dado en llamar cohesión social. En esta misma dirección argumentativa Barba y Valencia (2011) indican que estas acciones son débiles para constituirse en mecanismos que fortalezcan la cohesión social. Expresan que subyacen supuestos que se tornan meros espejismos caracterizándolos como: ilusión social, sistémica, educativa, socio cultural, política y económica. La ilusión social entiende que estos programas son eficaces para reducir la pobreza en el corto y largo plazo, no obstante, lo que se ha observado es más un impacto en la intensidad de la misma que en su incidencia real, por ende, debería ser analizada a la luz de un crecimiento económico en la región en la última década, factor que ha incrementado, entre otras cuestiones la demanda de mano de obra. La CEPAL[21] reconoce que entre 2002 y 2010 la reducción de la pobreza ha provenido, en su mayor parte, de un aumento de los ingresos laborales, y si bien destacan que las inversiones de los PTC han contribuido, lo hicieron en menor grado. En segundo lugar, al centrarse en la demanda estos programas estimulan el uso de servicios públicos y varios de éstos no se encuentran en condiciones de cumplir sus funciones en forma eficiente, por tal motivo el problema no radica en un mayor uso de servicios sino por el contrario da cuenta de un incremento de acceso por parte de la población. El inconveniente se origina en no asignar una prioridad similar en término de gasto público al lado de la oferta, invirtiendo en estos servicios (ilusión sistémica). Este aspecto es claro para el caso de los servicios educativos y la calidad de las prestaciones que allí se ofrecen[22], constituyéndose así en palabras de los autores en una ilusión

turbulencias, poblado por personas precarias en cuanto a su relación con el trabajo y frágiles en su inserción relacional con el consiguiente riesgo de caer en la zona de exclusión o desafiliación social. Para profundizar véase Castel (2004) en: "La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? y Busso (2001) en: "Las diferentes expresiones de vulnerabilidad Social en América Latina y el Caribe".

[21] Al respecto, véase CEPAL 2011 "Panorama social del América Latina", Santiago de Chile 2011: CEPAL-UNFPA.

[22] Amarante y Vigorito (2010) al estudiar las evaluaciones disponibles en su país observan que los PTC han generado aumentos en la matriculación, pero no necesariamente en la asistencia escolar ni en los logros

educativa. Por otro lado el espejismo político se vincula con una concepción que asume cierta neutralidad entre receptores y el Estado, desconociendo diversos riesgos asociados al rédito partidario político-electoral que en ocasiones fomentan el clientelismo[23]. Finalmente, en la idea de ficción económica se encuentra un cuestionamiento a estos programas, ya que consideran a los sujetos como mercancías con un capital humano que debe ser desarrollado para lograr una inclusión plena en una sociedad que tiene un supuesto lugar para ellos. Este discurso presume ingenuamente que los individuos mejores alimentados, escolarizados y sanos podrían enfrentar el mercado laboral con mayores posibilidades.

Prosiguiendo, la AUH fue enmarcada desde el enfoque de derechos, aun así, mantiene condicionalidades[24] como en PTC que la precedieron, siendo este un punto tensional y controversial. Cabe recordar que desde su institucionalización se produjeron transformaciones geopolíticas, en nuestro país en particular la asunción de un nuevo gobierno desde diciembre de 2015 que puso en tensión las distintas concepciones sobre la AUH. Al respecto, Arias (2018a) identifica dos modelos de intervención comparando dos momentos de la Argentina reciente. El primero lo denomina modelo aditivo para referir al período del Kirchnerismo (2003-2015) y el segundo lo llama modelo de amortiguación que se instaura desde la asunción al gobierno de la Alianza Cambiemos. Los modelos constituyen en este trabajo, una referencia y matriz analítica, sin ser

educativos. En capítulos posteriores se profundizará sobre el impacto específico de las condicionalidades según establecidas en la AUH según los datos y evaluaciones oficiales.

[23] Clientelismo es entendido en este trabajo como aquellas prácticas que se sucedieron y suceden en los enclaves de la pobreza. Puede relacionarse con lo que ya Weber (1968) llamaba dominación en virtud de la posición monopólica. Este tipo de dominación está basada en la influencia exclusiva de la posición de bienes y habilidades vendibles garantizadas de alguna manera y actuadas sobre la conducta de aquellos dominados, quienes permanecen formalmente libres y se encuentran motivados por la prosecución de sus propios intereses. Auyero (2000a) al estudiar este hecho sostiene que la generalización de la miseria, el desempleo y retirada del Estado incrementaron sustancialmente la influencia de mediadores que operaban como facilitadores en el acceso a escasos recursos y si bien no son prácticas nuevas, la década del 90 con las reformas neoliberales observadas en la región y en Argentina agudizaron el funcionamiento y habituación de estas prácticas.

[24] Las condicionalidades según el decreto establecen que se abone el 80% del monto mensual a destinatarios/as a través de la ANSES, reservando un 20% en caja de ahorro a nombre de los/as titulares en el Banco de la Nación Argentina y dicha suma podrá percibirse cuando se acredite el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación, y del ciclo escolar lectivo correspondiente (art. 18, inc. K de la Ley 24.714 y modificatorias), incorporado a través del art. 7 del Decreto 1602/09. Para la cumplimentación ANSES entrega una libreta que contiene datos relativos a: sanidad, educación, vacunación y condición laboral que debe ser presentada ante esta administración nacional en los plazos y condiciones establecidas en el art. 24 de la Resolución 393/09. En caso de incumplimiento se da una sanción que puede derivar en su suspensión o pérdida de la prestación.

excluyentes, dado que se reconocerán distinciones, controversias, rupturas y continuidades entre éstos, los cuales serán posteriormente desarrollados.

En este breve recorrido puede notarse como se fue configurando el estado de debate sobre estos programas desde distintas perspectivas teóricas e ideológicas. La institucionalización de estas propuestas interventivas fue incorporando diferentes materiales formativos de sensibilidad[25] que incidieron en las representaciones sociales que se tienen sobre los PTC y las condicionalidades que se establecen para su percepción. En lo que refiere particularmente a la AUH, Gabrinetti, Campillo, Calvo y Favero Avico (2019a) consideran que gestó un nuevo piso de derechos, ampliando los niveles de cobertura de asignaciones familiares al incluir hijos/as de padres que se desempeñan en el mercado informal de trabajo, así como monotributistas y empleadas domésticas, instaurando una nueva concepción de sujeto receptor que se vincula a la idea de derecho. Intentaría garantizar accesibilidad a bienes y servicios básicos desde una concepción universal, ampliando la protección y seguridad social, enfrentando lógicas focalizadas[26] y asistencialistas de política social, que en períodos previos favorecieron el acrecentamiento de brechas de desigualdades sociales. Desde esta fundamentación las autoras suponen que la AUH se distinguiría de otros PTC. Las distinciones son retomadas y profundizadas en el posterior desarrollo del trabajo.

Tema, problema y justificación de la investigación

Especificando sobre el objeto, se considera que desde Trabajo Social hay numerosas cuestiones a vislumbrar, analizar y aportar, ya que el escenario social, político y económico necesariamente requiere nuevos modos de relevar la compleja realidad. En esa línea se inscribe la importancia de lo cotidiano y el territorio[27], dado que portan una

[25] Materiales formativos de sensibilidad refiere a la producción cultural y política que se transmite y reproduce mediante la literatura, los medios masivos de comunicación: diarios, radios, televisión, redes sociales, entre otras. Los mismos fueron configurando dispositivos de legitimación-deslegitimación, que incidieron de múltiples formas en las representaciones sociales que se tienen de los PTC como de la AUH.
[26] En términos generales se basa en la adopción de criterios técnicos a partir de los cuales se selecciona a lo/as destinatarios/as de un determinado programa. Dicha selección se sustenta en procedimientos de dos o más etapas, con predominio de la focalización por unidades geográficas y los métodos de selección de personas u hogares por comprobación indirecta de los medios de vida/ingresos, entre otros.
[27] El término territorio adquiere en este trabajo la noción que el docente especialista en estudios socio territoriales Ocampo Marín (2005) le asigna. Particularmente entendiendo por él, aquella base o soporte natural sobre la cual se desarrollan actividades de convivencia de una sociedad, tanto de sustento económico como de relaciones sociales, de organización y desarrollo comunitario, institucional, cultural y religioso. La territorialidad urbana implicaría que es una construcción social, una valoración, un producto, un espacio

particularidad sustancial a indagar, en este caso la ciudad de Santa Fe, sus barrios, sus singularidades, complejidades en lo político, lo cultural, social y simbólico que otorgan rasgos particulares al modo en que trabajadores/as sociales representan los PTC y condicionalidades. La AUH genera una inversión financiera significativa[28]que motoriza la economía local y requiere aún profundizar mediante estudios específicos la incidencia real, no solo en movilización e impacto económico, sino también las trayectorias y dinámicas simbólicas que afectan a las personas, como a las propias estructuras estatales y agentes involucrados directa o indirectamente en dicha política. Como se enunciara, interesó centralmente explorar, conocer y analizar las representaciones sociales de trabajadores/as sociales[29] en referencia a la AUH y sus condicionalidades, ya que brindaría un aporte original al tema y a la profesión. Campana (2019)[30] sostiene que desde la creación de esta política en 2009 se ha generado una vasta producción académica e investigativa y según su postura estarían siendo reiterativos ciertos abordajes que se concentran en conocer las percepciones y opiniones que se tiene de esta política, así también en cuanto a la tematización comparativas con los diferentes PTC. En razón de este argumento y compartiendo en parte lo expresado, esta tesis procuró revelar vacancias, en particular desde la especificad de Trabajo Social, ya que en la búsqueda de antecedentes no se identificaron estudios similares en la ciudad de Santa Fe.

Una profusa literatura especializada señala que el debate sobre la condicionalidad de las políticas sociales adquirió relevancia en América Latina y el Caribe desde fines de la década del noventa cuando surgieron una serie de programas sociales de transferencias de ingresos denominados de manera genérica "Programas de Transferencias Condicionadas" (Conditional Cash Transfer Programs) o "Programas de Transferencias

---

marcado por la historia y la cultura, que se gesta a partir de prácticas, estrategias, percepciones y la manera de representarlo y entenderlo por los miembros del grupo que lo constituyen, siendo unicidad y diversidad al mismo tiempo.

[28] Para precisar datos específicos de inversión y cobertura, remitirse al Boletín Oficial mensual de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, del Observatorio de la Seguridad Social de ANSES, disponible en: http://observatorio.anses.gob.ar

[29] Específicamente refiere a los/as profesionales seleccionados para la realización de las entrevistas que ejercen su labor en instituciones (de salud y educación) en la ciudad de Santa Fe capital. Tienen una relación directa con titulares posibilitando capturar desde la propia singularidad territorial e intervenciones distintas dimensiones, percepciones, valoraciones, vivencias, creencias y significados según su posición en el campo.

[30] Fundamento esbozado por la Dra. Melisa Campana en la jornada: Neoliberalismo y racionalidad de Gobierno, realizada en la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Nacional del Litoral, de la ciudad de Santa Fe, en el marco de la Cátedra Abierta de Estudios Latinoamericanos José Martí en octubre de 2019.

con corresponsabilidad" que encuentran diversos referencias en las políticas de rentas mínimas de Europa y en las de workfare de Estados Unidos, los que, si bien tienen la característica común de efectuar transferencias, se delinean desde fundamentos, objetivos y modalidades singulares. Existen posicionamientos teóricos que justifican el establecimiento de condicionalidades y otras perspectivas que se oponen a ellas por considerar que la inclusión de requerimientos específicos para la percepción de la prestación sería contraria al propio enfoque de derechos. Se puede hallar como ejemplos entre éstas: La Teoría del Capital Humano (Cohen y Franco, 2006), o la denominada "Perspectiva de Derechos" Abramovich (2002, 2006, 2009) y Pautassi (2010, 2012, 2013), entre otros/as.

A partir de lo señalado, interesó indagar las tensiones presentes en las representaciones sociales de trabajadores/as sociales del ámbito educativo y salud de la ciudad de Santa Fe sobre esta política social, estudiando los sentidos otorgados, complejizando el análisis, articulando con otros desarrollos teóricos que amplíen el horizonte explicativo de las exigencias que las políticas sociales hacen a destinatarios/as. La condicionalidad no refiere únicamente a lo que se intercambia, no es solo la realización que las personas deben efectuar a cambio del dinero recibido, sino que además se articulan contenidos simbólicos, valores, expectativas que van disponiendo una modalidad interventiva específica.

Diferentes equipos de investigaciones pertenecientes a universidades y centros de estudios han realizado trabajos relevantes sobre los PTC, sin embargo, como se sostuviera inicialmente emergen diversos espacios de vacancias, entre éstos conocimientos cualitativos desde las peculiaridades territoriales y desde la propia mirada de profesionales relacionados/as, de modos diversos con esta política. En esta línea, Aquín (1995a) en el artículo "Acerca del objeto del Trabajo Social" opina que el hecho que la profesión sea de intervención, no elude ni mucho menos el problema teórico. Por el contrario, el objeto y su definición se designa mediante conceptos de la realidad, y al hablar de objeto en un sentido equivalente teórico de un fenómeno se posiciona desde una traza constructivista contrapuesta a la reproducción del dato, gestando diversas mediaciones que posibiliten reconstruir las relaciones entre lo real y sus significaciones. La teoría no es un marco unívoco pre establecido inmóvil, sino un proceso de construcción continua que anticipa y adjudica un sentido a las intervenciones. La autora señala la necesidad de fortalecer la inscripción de Trabajo Social en el conjunto de las

ciencias sociales advirtiendo sí, que los marcos de referencia de la profesión generalmente se han constituido desde los aportes de otras disciplinas sin las mediaciones y ópticas específicas. No hay acción social que no implique una compleja conformación de representaciones simbólicas que pasan a ser parte de la misma acción.

Las intervenciones cotidianas de Trabajo Social viabilizan una aproximación y contacto directo con la población, con los discursos circulantes que legitiman o no esta política, con las instituciones (del ámbito educativo y salud) encargadas de certificar las condicionalidades requeridas en la AUH y éstas inciden sobre la construcción de representaciones sociales, siendo las mismas las que interesaron en este trabajo. Cabe señalar que este estudio recuperó en forma complementaria y relacional distintas líneas teóricas y argumentativas sobre intervención. Cazzaniga (2001) refiere que la misma es un mecanismo destinado a restaurar las fisuras de una determinada sociedad, tendiendo a la integración social. A su vez destaca que Trabajo Social, en sus múltiples determinaciones estará impregnado en sus prácticas y discursos por diversas lógicas de intervención social que le imprimirán diversos modos de comprensión anclados en el desarrollo de la teoría social y además conformarán una institucionalidad que gestará un espacio sobre el que se construirá la trayectoria histórica de la profesión. La intervención social es aquella estrategia que una sociedad extiende a fin de que los diferentes sectores que la integran mantengan una cohesión que les posibilite percibirse como tal. De allí que toda situación social, debe articularse para una comprensión coherente, a la cuestión social del momento. No existen, situaciones sociales aisladas y autoproducidas y si bien las mismas presentan particularidades, sus expresiones no pueden ser atribuibles sólo a razones de índole psicológico, familiar o de mero entorno, tradición muy extendida entre las profesiones que actúan en el campo social. Es posible que cada una de estas dimensiones puedan tener alguna gravitación, pero cuando se trata de la intervención social se requerirá de un esfuerzo de complejización, de elaboración de mediaciones que admitan realizar los nexos con las manifestaciones de la cuestión social. Carballeda (2005a) remarca que la intervención implica una serie de acciones, mecanismos, procesos que construyen representaciones de ese otro sobre el cual se interviene. La intervención como campo es un lugar de cimentación de creencias, hábitos, y modos de hacer, es asimismo un lugar de certezas e incertidumbres. Se interviene no solo sobre los problemas, sino en función del padecimiento que estos generan y en ocasiones hace visible aquello que no se visualiza y se encuentra naturalizado. La intervención social

implica una serie de mecanismos y acciones que van intensificando la complejidad a través del tiempo y el contexto de las prácticas que configuran. Entender la intervención como dispositivo[31], implica necesariamente una articulación con las políticas públicas y las organizaciones de la sociedad civil.

Por su parte, Rozas Pagaza (2001a) entiende la intervención social desde la perspectiva de campo problemático, siendo la expresión contradictoria que tienen los sujetos en cuanto satisfacción de necesidades. La intervención profesional en referencia a la cuestión social[32] es clasificada acorde a la definición de los problemas y jerarquizadas por un determinado mandato en función de intereses y necesidades de los sectores dominantes, fundamentalmente con el fin de generar las mejores condiciones en el proceso de acumulación capitalista, consolidar un poder centralizado y garantizar el orden social. La intervención estaría mediada por el proceso socio histórico y tipos o modelos de Estado[33]. Es un proceso que se funda a partir de las manifestaciones de la cuestión social y éstas son las coordenadas que estructuran el campo. Esto permite considerar un punto de partida en la intervención, es decir comprendiéndola desde la trama histórica a fin de desentrañar las condiciones en que se explicita la cuestión social y su relación con el campo problemático. Dichas manifestaciones se materializan en la vida cotidiana de los sujetos generando un conjunto de tensiones que influyen en sus condiciones de vida y afectan el proceso de reproducción social. La autora comprende la intervención como campo problemático en la medida que se conforma en el escenario cotidiano donde se objetivan las manifestaciones de la cuestión social. Este concepción se diferencia de

[31] Carballeda recupera la conceptualización de Michel Foucault quien por dispositivo entiende a una relación entre diversos componentes institucionales que incluirían los discursos, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, procedimientos administrativos, enunciados científicos, filosóficos, morales y/o filantrópicos que circulan dentro de una red, no siendo una entidad abstracta, sino que se suscita en las relaciones saber-poder que se crean epocalmente, constituyendo regímenes que distribuyen lo visible y lo invisible, lo enunciable y lo no enunciable, produciendo y reproduciendo determinados procesos de subjetivación. Para profundizar al respecto véase: Foucault (1989) en: "La Microfísica del Poder" y (1992) en: "Genealogía del Racismo".

[32] Cuestión social en sentido amplio refiere en esta tesis a la relación conflictiva que se produce entre capital y trabajo, considerando así una lectura de los problemas que se originan por los modos de organización de la sociedad a partir de esta relación tensional, donde en cada momento histórico se constituye un modelo de intervención. No es una categoría encriptada en sí misma, sino dinámica, cambiante y tensional que afecta no solo la materialidad, sino también los procesos de subjetivación, tanto de profesiones, como de las propias personas destinatarios/as de asistencia.

[33] Nótese que, con improntas diferentes, tanto la propuesta de intervención de Rozas Pagaza (2001): "La intervención Profesional en Relación a la Cuestión Social", el caso del Trabajo Social y el estudio de Arias (2012a): "Pobreza y Modelos de Intervención", aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción tienen aspectos vinculantes que sirvieron de base a esta tesis para abordar en perspectiva histórica cuestiones centrales de la intervención profesional y sin desconocer las trazas epocales de sus producciones, fueron válidas para aproximarse al objeto de estudio.

aquellas visiones que la circunscribieron a una valoración instrumentalista[34] o de instrumentación de técnicas y en su forma de gerenciamiento social llamado capital potencial donde el profesional se dirige a intervenir sobre los problemas sociales sin mediar un diagnóstico complejo de las múltiples causas que los construyen, naturalizado sus orígenes. Desde este fundamento, estas modalidades responderían a una racionalidad instrumental del Estado y reproducirían una relación recurso-demanda en la cual se inscribe una comprensión reduccionista y fragmentada de lo social. Rozas Pagaza se distancia de la intervención instrumentalista, restituyendo el carácter político de lo social que es necesario para toda acción profesional. La cuestión social debe ser analizada entonces como producto del modo de organización y funcionamiento del Estado capitalista dado que tiene una implicancia directa en la vida de los sujetos a través de los cuales se desarrolla la intervención.

Considerando las argumentaciones expuestas, el propósito de esta tesis fue aportar al tema considerando que la construcción disciplinar precisa materializar la investigación, sistematizar, escribir y construir conocimientos desde contextos y territorios específicos que permitan fundamentar la intervención, por tal motivo conocer, analizar y comprender las propias representaciones sociales de trabajadores/as sociales en torno a la AUH y condicionalidades propiciarían un aporte significativo y singular. Olaya, Mellizo y Cifuentes (2008) resaltan al respecto que Trabajo Social como profesión moderna en constante construcción, el desarrollo teórico-metodológico ha sido configurado de manera heterogénea a partir de la adopción de teorías y conceptos de otras profesiones y disciplinas relacionadas con las ciencias sociales. Por las razones esgrimidas, se razonó que la creación de constructos conceptuales como la problematización de los mismos contribuiría a la profesión.

Cabe remarcar que la investigación no versó sobre un esquema de interpretación binario considerando: lo bueno o lo malo, logros o fracasos, sino que procuró comprender la multiplicidad y complejidad en la que se inscriben y explorando las forma en que dichos agentes construyen representaciones sociales según sus posiciones en el campo Cazzaniga (2007) destaca que:

[34] Sobre instrumentalidad y críticas ampliar en: Guerra (2007): "La instrumentalidad del Servicio Social, sus determinaciones socio-históricas y sus racionalidades".

[...] trabajadores sociales construimos nuestra intervención profesional en los bordes mismos de la dinámica que se expresa en el movimiento exclusión-inclusión. En este sentido, la profesión se fue desempeñando en los dispositivos de protección social, desarrollando actividades de asistencia y promoción en relación con la configuración de la "cuestión social" de cada época, así las políticas sociales se han ido constituyendo en los espacios privilegiados de actuación de los trabajadores sociales, y de los programas y proyectos sociales en instrumentos de su intervención. (p.110)

La tesis recupera diversas tematizaciones, sin desviarse del tema y objetivo general[35] que buscó explorar en clave socio histórica las políticas sociales y PTC que precedieron a la AUH, mientras que los objetivos específicos, concretos y singulares, se centraron en conocer y analizar las representaciones sociales de trabajadores/as sociales del campo de salud y educación de la ciudad de Santa Fe en torno a la AUH y sus condicionalidades. Para dicha tarea se consideraron diversos antecedentes, en razón que dichas representaciones no se configuran erráticamente, sino que se elaboran en un complejo proceso socio-histórico y por ende los PTC previos a la creación de la AUH han influenciado sobre las percepciones, supuestos, miradas que hoy se tienen sobre la misma. La indagación no pretendió cotejar hipótesis y generalizarlas a otros contextos, sino desde las intervenciones que profesionales realizan, explorar la construcción de representaciones que tienen sobre el objeto de estudio. Las representaciones sociales que agentes realizan sobre las problemáticas sociales que los involucran no son edificaciones individuales, sino una creación social hecha y disputada en diversos ámbitos de interacción de los que se participa, ya sea de manera directa o indirecta, generándose así una producción de nociones, significados, conceptos y discursos que orientan la intervención. Esas elaboraciones circulan por distintos espacios y pugnan por imponerse, haciéndose visibles en la puja de los modelos políticos que se sucedieron en Argentina.

[35]Aclaración: los objetivos del proyecto estuvieron enmarcados en requisitos institucionales para la admisión al cursado del Doctorado en Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata, en convenio con la Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas. Los mismos se fueron precisando en cursado del "de Seminario de Tesis I" en 2017 a cargo del Dr. Juan Piovani y finalmente en la presentación definitiva del proyecto del "Seminario Avanzado de Tesis II" a cargo del Dr. Ramiro Segura, aprobado en 2018.

Perspectivas teórico-metodológicas: aporte de los estudios sobre representaciones sociales y del enfoque relacional

Como se enunciará, el estudio de las representaciones sociales consideró dos perspectivas teóricas, una procedente de la psicología social y la otra derivada de las teorizaciones de Bourdieu quien propone un análisis relacional. Desde esta argumentación se infirió que los intercambios de profesionales y su desarrollo en el campo de gestión de las políticas inciden sobre la configuración de sus representaciones y a su vez moldean los programas en su ejecución generando continuidades y rupturas con el propio diseño establecido por la política y los programas[36].

Moscovici (1993) conceptualiza las representaciones sociales como conjunto de elementos informativos, valorativos, normativos, afectivos, ideológicos y conceptuales que poseen los miembros de una sociedad homogénea. Ocupan un lugar primordial en las intervenciones sociales y en los sujetos. Al respecto, Moscovici (1979) inicialmente entendía que:

> [...] la representación social es una modalidad particular del conocimiento, cuya función es la elaboración de los comportamientos y la comunicación entre los individuos. Es un corpus organizado de conocimientos y una de las actividades psíquicas gracias a las cuales los hombres hacen inteligible la realidad física y social, se integran en un grupo o en una relación cotidiana de intercambio, liberan los poderes de su imaginación. Son sistemas de valores y prácticas que proporcionan a los individuos los medios para orientarse en el contexto social y material[...]. (pp. 11-24)

Años más tarde complementariamente expresaba:

> Por representaciones sociales nosotros entendemos un conjunto de conceptos, enunciados y explicaciones originados en la vida diaria, en el curso de las comunicaciones interindividuales. En nuestra sociedad se corresponden con los mitos y sistemas de creencias de las sociedades. Son constructos cognitivos compartidos en la interacción social cotidiana que proveen a los individuos de un entendimiento de sentido común. (Moscovici, 1981, pp. 181-209)

[36] Existen diversos estudios en esta línea. Para ampliar véase Gabrinetti (2014a) en: "Empleo, desempleo y políticas de empleo. Programas sociales de empleo de transferencia condicionada de ingresos: análisis de su implementación desde la perspectiva de los técnicos profesionales y receptores".

Desde esta fundamentación, interesó considerar como las representaciones sociales se ubican en un campo de intersección psicológico y social que proporcionan sentido, dado que participan en la construcción social de la realidad y están orientadas hacia la comprensión y dominio del campo en donde se desenvuelven e intervienen los agentes. Las representaciones que edifican trabajadores/as sociales, procuran comprender, controlar o afrontar el mundo de los objetos, sucesos, ideas, etc. Orientan el modo de designar y definir aspectos de la realidad e interpretarlos, adquiriendo una posición particular ante sí y se ordenan a partir de creencias compartidas y valores considerados básicos del propio oficio como de ciertas referencias culturales e históricas[37].

Diferentes autores/as siguieron complementando la teoría de las representaciones sociales. Jodelet (1986a) precisa que las representaciones sociales:

> [...] son imágenes condensadas de un conjunto de significados; sistemas de referencia que nos permiten interpretar lo que nos sucede, e incluso dar un sentido a lo inesperado; categorías que sirven para clarificar las circunstancias, los fenómenos y a los individuos con quienes tenemos algo que ver…Formas de conocimiento social que permiten interpretar la realidad cotidiana [...] (pp. 469-494).

La representación social está conformada por un contenido que se relaciona con el objeto. Además, se trata de una representación de un sujeto en relación a otro, de forma que la misma está vinculada con la posición que ocupan los individuos en la sociedad y la cultura. Son construidas por los sujetos frente a la necesidad de saber a que atenernos ante el mundo que nos rodea, siendo necesario adaptarnos, identificar y resolver problemas que se presenten, controlar el mundo físico e intelectual. Están ubicadas en un campo de intersección entre lo psicológico y lo social, brindan un sentido que participa de la construcción social de la realidad y están orientadas hacia la comprensión y dominio del entorno de los sujetos. Las representaciones que se conforman son compartidas con otros para comprender, controlar o afrontar el mundo de objetos, personas, sucesos e ideas, siendo por ello que desde esta perspectiva las mismas tienen una función de orientar

[37] Incluye tanto las trayectorias formativas académicas de trabajadores/as sociales, incumbencias profesionales según los marcos regulatorios vigentes: Ley provincial de Ejercicio Profesional y Ley Federal del Trabajo Social 27.072. Ambas leyes se encuentran disponibles en la página del Colegio de Asistentes Sociales de Santa Fe, Primera Circunscripción. wwwtrabajosocialsantafe.org

el modo de designar y definir los aspectos de la realidad e interpretarlos y de tomar posición ante ellos, se construyen a partir de las creencias compartidas, de valores considerados básicos y a partir de referencias históricas y culturales. Desde este enfoque, Jodelet considera la relación entre representación, contenido y objeto tratando de vincularla con la posición que ocupan los individuos en la sociedad y en la cultura.

Abric (2001a) por su parte sostiene que:

> [...] la representación produce igualmente un sistema de anticipaciones y expectativas. Es así, pues, una acción sobre la realidad: selección y filtro de las informaciones, interpretaciones con objeto de volver esa realidad conforme a la representación…La representación por ejemplo no sigue; no depende de la evolución de una interacción, la precede y determina. Así, pudimos demostrar como en las situaciones de interacción conflictiva, el mismo comportamiento efectivo de un colega podía ser interpretado en forma radicalmente diferente (cooperativo o competitivo), según la naturaleza de la representación elaborada por el sujeto. La existencia de una representación de la situación previa a la interacción misma hace que en la mayoría de los casos "los juegos están hechos de antemano", las conclusiones son planteadas antes incluso de que inicie la acción. (pp. 16-17).

Estarían sometidas entonces a una doble lógica, la cognitiva y la social. Pueden ser definidas como construcciones socio cognitivas regidas por sus propias reglas. La coexistencia de las mismas permite comprender por ejemplo por qué la representación integra a la vez lo racional e irracional y a su vez en ciertas ocasiones los razonamientos pueden aparecer como ilógicos o incoherentes. Dichos ilogismos solo son aparentes, porque la representación según Abric (2001b) es un conjunto de ideas, imágenes y conocimientos organizados y coherentes. Son las reglas de funcionamientos por descubrir que están en la intersección de los procesos cognitivos y de la lógica social. Las comprende en el marco de un sistema complejo estructurado bajo procesos cognitivos, en los que la dimensión afectiva emocional juega un papel importante en el desarrollo de las actitudes, de tal manera concibe a las mismas como un modo de referencia que orienta las acciones dotándolas de sentido, en un espacio de interacción con el otro y se elaboran en función de las condiciones del grupo social de pertenencia. El núcleo central conformaría el elemento esencial de toda representación constituida, pudiendo de alguna manera ir más allá del simple marco de objeto de la representación, para encontrar

directamente su origen en valores que la superan y que no requieren aspectos figurativos, esquematizaciones ni concreciones. Presenta dos dimensiones, una funcional y otra normativa. La primera implica la presencia de elementos de acción, es decir en las situaciones que involucran una finalidad operatoria, los elementos destacados y sobresalientes de la representación se organizarían en función de la realización, de la tarea o prácticas que lleva a cargo un individuo. En la segunda, las dimensiones ideológicas, sociales, afectivas-emocionales y éticas salen a la luz de la representación en la medida en que la misma tenga un origen según los aspectos mencionados. Se puede entender a partir de la organización en torno a un núcleo denominado central que tiene un papel fundamental en la comprensión de los elementos que la integran, puesto que determina la significación de la ordenación de dichos elementos y funge como pilar medular a partir del cual se desprenden y articulan los significados. Por su parte los elementos periféricos se organizan alrededor se ese núcleo céntrico y se encuentran estrechamente vinculados por su carga significativa para construir el núcleo central y su función implica dotar de significado y sentido al contenido. En este marco, la teoría del núcleo central considera la disposición y jerarquía como principio de estructuración y configuración de la realidad objetivada por el sujeto y estaría formado por los aspectos nodales que tienen más peso y el núcleo periférico que se corresponde con el central tendría menor incidencia semántica y se organiza alrededor del núcleo central, encargándose de dar significado a los elementos, es decir orienta la interpretación entre los lazos de cada palabra definidora, constituyendo la interface entre el núcleo central y la situación concreta en la que se elabora la representación y respondería a tres competencias primordiales: de concreción, de regulación y de defensa.

Por su parte, Sirvent (1999) considera que:

> [...] son un conjunto de conceptos, percepciones, significados y actitudes que los individuos de un grupo comparten en relación a ellos mismos y a los fenómenos del mundo circundante. (p.120).

Desde esta visión, la autora entiende que las personas elaboran representaciones de sí mismas y de los demás a partir de ciertos puntos de vista que legitiman, critican o rechazan. La aprehensión de la realidad nunca es directa, sino que siempre es mediada e interpretada. Estas percepciones forman parte de las representaciones sociales constituidas como aquellas nociones, conceptos, miradas, ideas que se crean a partir de la

interacción con el entorno social y cultural para comprender los diferentes hechos de la vida cotidiana.

Estas sintéticas nociones expuestas no son excluyentes, sino que se consideraron, en este caso complementarias, por lo tanto, es razonable defender la noción según la cual toda intervención está condicionada por estas representaciones sociales. No obstante, lo desarrollado, y si bien la psicología social contempla el entorno sociocultural, se recuperó además el enfoque de Bourdieu dada su significativa contribución para profundizar la comprensión dialéctica que se establece entre aspectos objetivos y subjetivos.

Los aportes de Bourdieu admitieron hacer inteligible de que modo se establece una relación dialéctica y compleja entre aspectos objetivos y subjetivos, superando la simple oposición que se genera entre estructuras - representaciones y la tensión entre dos enfoques que parecerían antagónicos: el objetivismo y el subjetivismo[38], ya que consideraba que las condiciones sociales existen tanto en las cosas y en los cuerpos, en los campos, en los habitus, de manera objetiva como simbólica. Para el autor, objetivismo y subjetivismo son disposiciones parciales y no irreconciliables. Un concepto válido para este estudio es el de campos, y Bourdieu (1988) los define como espacios de juegos construidos con sus instituciones específicas y con sus propias leyes de funcionamiento. Gutiérrez (2012) retomando a Bourdieu, enuncia que las leyes generales del funcionamiento de los campos logran comprenderse relacionando otros conceptos tales como posición, capital, intereses, espacio social, entre otros. Uno de los conceptos significativos recuperados para este trabajo es el de capital, y en ese caso diferenciando los distintos tipos:

-El capital cultural refiere a conocimientos, arte, ciencia. Puede existir bajo tres formas: en estado incorporado bajo la forma de disposiciones durables (habitus) vinculadas con determinado tipo de conocimiento, ideas, valores, etc., en estado objetivado bajo la forma de bienes culturales, libros, diccionarios, cuadros, entre otras y en estado

[38] Esta preocupación es compartida por diversos autores contemporáneos. Giddens, plantea que ninguna de las perspectivas es satisfactoria si son tomadas de forma independiente. Su propuesta se orienta en la necesidad de rescatar tanto la incidencia de las estructuras objetivas como las dinámicas del actor/a social. En Bourdieu la superación de la dicotomía subjetivismo- objetivismo se articula principalmente en torno al concepto de habitus, mientras que en Giddens a través de su concepción de dualidad de lo estructural. Para precisar al respecto, véase Giddens (1987) en: “Las nuevas reglas del método sociológico” y Bourdieu (1991) en: “El sentido práctico”.

institucionalizado que constituye una forma de objetivación como son por ejemplo los diferentes títulos escolares[39].

-El capital social está ligado a un círculo de relaciones estables. Bourdieu (1980) expresa que:

Es un conjunto de recursos actuales o potenciales que están ligados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de inter-conocimiento y de inter-reconocimiento; o, en otros términos, a la pertenencia a un grupo, como conjunto de agentes que no sólo están dotados de propiedades comunes (susceptibles de ser percibidas por el observador, por los otros o por ellos mismos), sino que también están unidos por lazos permanentes y útiles. (pp. 2-3).

-El capital de relaciones mundanas, capital de honorabilidad y de respetabilidad en este sentido puede procurar beneficios simbólicos o materiales como aquellos que suelen estar asociados a la participación en un grupo prestigioso. El propio intercambio transforma los objetos intercambiados en signos de reconocimiento mutuo entre los agentes.

-El capital simbólico trataría de ser una especie de capital vinculado al prestigio, legitimidad, reconocimiento y autoridad de los otros capitales, principios de diferenciación y distinción que se ponen en juego con los demás agentes del campo que se agregarían a la posición que se obtiene por el manejo específico del capital que se disputa en ese campo, es la particular fuerza que poseen ciertas personas.

-Capital cultural, simbólico, social y económico son las diferentes especies de capital y cada una de ellas tiene subespecies que pueden ser analizadas y definidas en el contexto de un análisis empírico.

Bourdieu (2000) destaca que el capital es un conjunto de propiedades valiosas y se encuentra desigualmente distribuido, determina las oportunidades y el lugar que los individuos ocupan en la sociedad y hace que los juegos de intercambio en la vida social no sean meros juegos al azar. Es una fuerza inscripta en la objetividad de las cosas que determina que no todo sea igualmente posible y se halla distribuido socialmente en diversos tipos y subtipos de acuerdo a la estructura inmanente del mundo social, y las posiciones ocupadas en él, sean dominantes o dominadas, son conquistadas a partir del poder representado en los capitales en juego, condicionados por las reglas del campo.

En esta dirección Gutiérrez (2003) considera la comprensión del mundo social reconociendo el poder objetivo y simbólico que lo atraviesa y que conforma la historia

[39] Para ampliar sobre los tres estados del capital cultural, véase Bourdieu (1979) en: "Las estrategias de reproducción social".

colectiva que se deposita en las cosas y en los cuerpos, identificando la compleja trama que involucra al sujeto y a la estructura en una relación de interdependencia que integra, en una misma complejidad y totalidad, tanto las dimensiones subjetivas como objetivas de la realidad social, reconociendo a sí mismo la relación construida entre los modos de existencia de lo social: las estructuras sociales externas y las estructuras sociales internalizadas.

Otro aporte de la perspectiva sociológica que se recuperó para esta tesis es el concepto de habitus que si bien no fue inventada por Bourdieu, sino que pertenece hace tiempo al lenguaje de la filosofía clásica, está ligado a la forma del verbo latín habere y a la noción griega hexis que tienen igual significación (portarse bien o mal, estar en buena o mala condición), Bourdieu retoma ambos términos, conservando el sentido central de condición, de manera de ser, estado del cuerpo, disposición duradera e integrando este concepto a una teoría original de las relaciones subjetivas y las estructuras objetivas, siendo el habitus producto de la interiorización de los principios de una arbitrariedad cultural que puede perpetuarse una vez terminada la acción y de este modo prolongar en las prácticas los diferentes principios de la arbitrariedad interiorizada. Conformaría diversos sistemas de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas dispuestas a generar y organizar representaciones y prácticas que pueden estar objetivamente adaptadas a determinados fines. Sintetizando, podría decirse que se trata de ciertas disposiciones a percibir, actuar, valorar, sentir y pensar de cierta manera más que de otra, disposiciones que han sido interiorizadas por el sujeto en el curso de su historia. El habitus es entonces la historia hecha cuerpo, producto de ella, es lo social incorporado que se ha encarnado de manera duradera en el cuerpo como una segunda naturaleza socialmente construida y se constituye en un esquema generador y organizador de las prácticas sociales como de las percepciones y apreciaciones de las propias prácticas como así también las de los demás. Son producto de un sentido práctico, de una aptitud para desenvolverse, orientase y actuar según la posición ocupada en el espacio social.

Desde este enfoque, la referencia al contexto sociocultural, en tanto aspecto que incide en las representaciones alude a considerar las condiciones históricas, económicas e ideológicas en la que surgen, se desarrollan, desenvuelven los grupos y objetos. Comprender la conformación y construcción de representaciones sociales de trabajadores/as sociales del ámbito de la salud y educativo de la ciudad de Santa Fe sobre la AUH y las condicionalidades posibilitó analizar las propias dinámicas y trayectorias

construidas por los agentes, problematizando las mismas en los capítulos V y VI de este trabajo.

Estrategia Metodológica

Para abordar el tema, se escogió la perspectiva metodológica de investigación cualitativa**,** considerando que permitiría conocer las formas en que el mundo social es producido, comprendido, vivido y experimentado, basándose en la construcción de datos sensibles al contexto social en que se generan, y proponiendo métodos de análisis y explicación que abarcan la comprensión de la complejidad desde la singularidad territorial y representaciones sociales de profesionales. Este enfoque habilitó reconstruir la estructuración que histórica y relacionalmente Trabajo Social fue elaborando en torno a los PTC y en particular con la AUH y sus condicionalidades en una totalidad dinámica que fue objetivándose de diversos modos según las circunstancias témporo espaciales, a partir de la construcción y estructuración de habitus de los/as profesionales y configuración de la cuestión social de cada momento. Los criterios que llevaron a delimitar el recorte temporal estuvieron orientados principalmente por la intención de objetivar la trama relacional que propició la estructuración del campo. Desde esta fundamentación, los diferentes momentos abordados en los capítulos, pretendieron dar cuenta de esta lógica a fin de complejizar y elucidar[40] el objeto. Se realizó una recuperación de antecedes y modelos de intervenciones previos a la creación de la AUH y posteriormente se precisó sobre el recorte temporal específico (2009-2019).

Para estudiar las representaciones sociales de trabajadores/as sociales de la ciudad de Santa Fe en torno a la AUH y condicionalidades, se optó por una perspectiva relacional y complementaria, recuperando los aportes de dos enfoques teóricos, uno derivado del campo de la Psicología Social, basado en diversos/as autores/as: Moscovici, Jodelet, Abric, Sirvent, entre otros/as, y por otro lado las teorizaciones de Bourdieu[41], que a diferencia del enfoque de la Psicología Social, construye una traza de análisis relacional que posibilita dar cuenta del carácter complejo y dinámico que asumen, en este caso las políticas sociales y programas en su ejecución como en su desarrollo e inciden en la edificación de las representaciones sociales. La perspectiva relacional favoreció

[40] Elucidación enmarcada aquí en la perspectiva teórica de Castoriadis (1993) quien entiende en términos generales el trabajo por el cual los hombres intentan pensar lo que hacen y saber lo que piensan.
[41] Aclaración: si bien el trabajo toma ideas centrales de esta compleja perspectiva teórica propuesta por Bourdieu, no se hace una imposición de un marco teórico en bloque para comprender el objeto de estudio, evitando así la fetichización de los conceptos, sino que se utiliza como herramienta complementaria.

aprehender el complejo entramado que se plasma en los PTC, específicamente en la AUH y sus condicionalidades desde las construcciones específicas que profesionales elaboran a partir de la posición que ocupan en el campo. La relevancia se centró en conocer y analizar estas representaciones sociales que inciden tanto en las intervenciones como en la modalidad que asumen los programas y las políticas sociales más allá de los aspectos formales previstos en la etapa de su diseño. Se exploró entonces la configuración de representaciones sociales de trabajadores/as sociales como campo inscripto en una estructura objetiva atravesada por múltiples disputas y determinaciones entre los diferentes saberes y agentes, exigiendo así un distanciamiento con el pensamiento sustancialista recreando la perspectiva relacional[42]que admita dar cuenta de la incidencia que las estructuras, sistemas de posiciones y materiales formativos de la sensibilidad tienen en la conformación de representaciones sociales. El enfoque teórico relacional propuesto por Bourdieu, permitió analizar por un lado un sistema de relaciones de poder y, por otro, un sistema de relaciones de significados, y desde este doble aspecto observar la sociedad como una estructura objetiva donde las articulaciones pueden ser visualizadas materialmente, medidas y trazadas independientemente de las representaciones de los que viven en ella. La disciplina que la estudia, por su lado, debe tener como tarea investigar de dónde provienen los esquemas con los cuales se percibe y se evalúa y cómo se vinculan con las estructuras externas de la sociedad. Este enfoque se centra en la idea de que existe una correspondencia entre las estructuras sociales y las estructuras mentales, entre las divisiones objetivas del mundo social y los principios que emplean los agentes para ver y clasificar y comprender ese mundo, los problemas, los hechos e intervenir acorde a estas percepciones.

El diseño flexible favoreció la vinculación de categorías conceptuales originales durante el proceso de indagación, proporcionando además el entendimiento del objeto, enmarcado en un escenario de profundas transformaciones[43]. Mendicoa (2003)

[42] Wacquant (1992) considera que Bourdieu intenta sobrepasar las concepciones de la sociología académica que, por un lado, reducen el estudio de lo social a una física objetivista de las estructuras materiales y, por el otro, a una fenomenología constructivista de formas cognoscitivas. La superación de esta visión dual se realiza intentando conciliar las dos posiciones a través del desarrollo no de un enfoque teórico, sino de un método con el que, por medio de un conjunto de herramientas y procedimientos conceptuales, transfiera conocimientos de un área de investigación a otra.

[43] Indica los cambios políticos, económicos, sociales e institucionales que se sucedieron y suceden en América Latina y en Argentina en particular desde 2009, fecha de creación de la AUH hasta la actualidad. Cabe recordar que en diciembre de 2015 un nuevo gobierno nucleado en la Alianza Cambiemos presidido por el Ing. Mauricio Macri asume la Presidencia de la República Argentina dando un giro al enfoque, concepciones y modelo de las anteriores gestiones de gobierno del Kirchnerismo llevadas a cabo entre los años 2003-2015.

fundamenta que los estudios exploratorios están vinculados a investigadores que no poseen suficiente experiencia y los pasos que se siguen están orientados a ganar familiaridad sobre el tema seleccionado. En general se perfilan como puentes hacia otros de mayor profundidad y pueden dar bases para lo que hasta el momento no se tiene. Se consideró en este trabajo que, si bien la teoría de las representaciones sociales tiene un desarrollo histórico extenso y valioso sobre el tema propuesto: representaciones sociales de trabajadores/as sociales del ámbito de salud y educación de la ciudad de Santa Fe en torno a la AUH y condicionalidades, la literatura es incipiente por lo cual está vacancia daría originalidad a la tesis. Desde esta fundamentación se buscó captar información desde las identificaciones, creaciones y significaciones observadas, descriptas y sentidas por entrevistados/as en sus intervenciones cotidianas según sus ubicaciones en el campo[44], la constitución de sus habitus, entre otras particularidades.

Valles (1997) entiende que no es posible una actividad de investigación no diseñada e identifica diversos tipos de diseño, habitualmente conocidos como: estructurado y emergente, ubicando en el primer extremo todo lo que está absolutamente planificado de antemano y nada puede decidirse si no estuvo previsto y en el segundo extremo, por el contrario, nada está planificado, las decisiones se asumirán durante el proceso con una lógica de feed-back a partir de los dictados que surjan del trabajo observacional de campo. Estos diseños constituirían dos tipos ideales. Por las razones expuestas se optó por un diseño flexible, si bien hay una planificación previa la misma no fue determinante. Precisamente esta investigación cualitativa (no-estándar) se construyó desde un proceso dinámico logrando definir de antemano ciertas cuestiones y otras no, asumiéndose en el transcurso del proceso y en función del acercamiento al campo, a los sujetos y objeto de interés. Se inició realizando una revisión de la literatura existente en torno a los PTC, seguridad social y políticas sociales conformadas desde modelos de intervención que

[44] Trabajadores/as sociales de la ciudad de Santa Fe que se desempeñan formalmente en hospitales de distintos niveles como centros de salud, dependientes del Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe y escuelas públicas, como públicas de gestión privada (religiosas o de sindicatos), reguladas por el Ministerio de Educación de la provincia. Según registros del Colegio Profesional de Asistentes Sociales de la Primera Circunscripción en la ciudad de Santa Fe capital a fin del año 2019 habría 5 profesionales trabajando formalmente en el Programa Socioeducativo del Ministerio de Educación y 17 restantes en escuelas públicas y públicas de gestión privada. En el ámbito de salud los hospitales de segundo y tercer nivel cuentan con equipos de 3 a 5 trabajadores/as sociales y los Centros de Atención Primaria de Salud del primer nivel en los distintos puntos de la ciudad mayoritariamente solo se registra un/a profesional por institución, existiendo además diversas modalidades de contratación. Hay tres hospitales de segundo nivel, tres de primer nivel, el Centro de Especialidades Médicas Ambulatoria (CEMAFE) y 48 Centros de Atención Primaria de Salud del primer nivel. Consulta efectuada 7-6-2019 al Colegio de Asistentes Sociales de la Primera Circunscripción.

abordaron la cuestión social. Se efectuó una inmersión en el conocimiento disponible y existente, recuperando los estudios más reconocidos y considerados válidos para circunscribir el trabajo, ya que éstos circularon de diversas formas en los debates públicos y académicos pudiendo incidir directa e indirectamente sobre las representaciones sociales. Fuentes primarias proporcionaron datos de primera mano: monografías, tesis, disertaciones, artículos periodísticos, publicaciones, seminarios, congresos, documentales y foros[45].

La estrategia metodológica construida desde la perspectiva teórica epistemológica relacional estableció momentos significativos e interrelacionados que visibilizaron el proceso de construcción del objeto. El análisis no buscó circunscribir a priori delimitaciones del campo como compartimientos cerrados, sino comprender la trama de relaciones y posiciones, intereses en juego y en disputa en un marco de frontera no siempre inteligible donde se construyen las representaciones sociales. Una de las decisiones asumidas fue el estudio socio histórico de las Políticas de Transferencias Condicionadas, para luego centrarse en la construcción de las representaciones sociales, creando categorías que posibilitaron tematizar sobre el objeto. No se pretendió verificar hipótesis para transpolar mecánicamente a otros contextos, sino que el énfasis radicó en descubrir y comprender desde la peculiaridad territorial la complejidad del objeto. En esta línea, Taylor y Bogdan (1987) sostienen que la investigación cualitativa comprende a los contextos y a las personas de manera holística, de tal modo que tanto los sujetos como los escenarios no son reducidos a variables, sino considerados como una totalidad, estudiando el contexto de su pasado y de las situaciones en que se hallan realizándose dentro del propio marco de referencia de la gente, siendo esencial experimentar la realidad tal como los/as otros/as la vivencian, por tal motivo las entrevistas que se realicen son flexibles y dinámicas a partir de tener distintos encuentros cara a cara con los/as informantes, dirigidos hacia la comprensión de las configuraciones que tienen las personas respecto de ciertas situaciones, experiencias y las expresan con sus propias voces, con sus propios cuerpos.

Entre los supuestos previos se creyó que la AUH produjo distintas lecturas y miradas que influyeron de diversas formas en las percepciones e intervenciones de profesionales. A su vez, las producciones investigativas han abonado al tema más ampliamente desde la

[45] Las fuentes constan y se detallan en el anexo bibliográfico.

particularidad de los efectos e impactos en las condiciones de vida de destinatarios/as[46]. Otro supuesto que esta tesis infirió es que la AUH también afectó a las instituciones, como la vida cotidiana de las familias incorporadas y las mismas tienen relación con profesionales, por consiguiente, elaboran percepciones sobre esta política que tienen incidencia en sus intervenciones.

En las fases del proceso se tuvo presente el contexto de producción y construcción de dichas representaciones sociales, ya que no se crean linealmente, sino que son producidas y analizadas en clave socio histórica, adquiriendo así una traza multidimensional donde surgieron contradicciones y disputas. Sirvent (1998) al respecto destaca que la comprensión para captar el significado y el sentido profundo que las personas atribuyen a sus acciones está llena de contradicciones que dan sentido a su vida, a sus tareas, luchas, que se entraman y procesan tanto en la historia individual como social.

Prosiguiendo con el detalle de decisiones metodológicas asumidas, en el trabajo de campo se desarrollaron entrevistas semiestructuradas y abiertas, algunas de éstas en el propio contexto (institucional laboral de entrevistados/as) y otras en espacios acordados con ellos/as (Biblioteca y Sala de reuniones de la Sede de la Licenciatura en Trabajo Social de Santa Fe, dependiente de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral). Estos ajustes surgieron a fin de favorecer la mayor libertad de expresión ampliando aspectos no contenidos a priori en la guía de entrevista. Para el período y recorte temporal establecido (2009-2019) se tuvieron en cuenta las entrevistas realizadas a profesionales en la tesis de Maestría en Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos[47] defendida en Noviembre de 2018 dado que éstas también indagaban sobre AUH y condicionalidades. Durante el cursado del Doctorado en

[46] Un ejemplo es el proyecto que se inscribe en la investigación sobre "Transferencia condicionada de ingresos y vida cotidiana" con la participación de diversas universidades y docentes de Trabajo Social: Universidad Nacional de Luján, Universidad Nacional de Lanús, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad Nacional de Quindío, entre otras y particularmente en Santa Fe la Universidad Nacional del Litoral, quienes estudiaron comparativamente la AUH en Argentina y Familias en Acción de Colombia. En el gran Santa Fe se estudiaron las significaciones que tienen los/as titulares sobre la AUH. Disponible en: http://www.reduniversitaria.unlu.edu.ar

[47] Se consideraron catorce entrevistas a Trabajadores Sociales de la ciudad de Santa Fe, realizadas en la Tesis de Maestría en Trabajo Social, de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Las mismas fueron desarrolladas entre 2012-2016. Las restantes dieciocho se diseñaron, configuraron, pusieron a prueba y realizadas en el transcurso del Doctorado en Trabajo Social de la Universidad Nacional de la Plata en el período 2017 -2019. Para éstas se seleccionaron otros/as profesionales con los criterios metodológicos enunciados y con el acompañamiento y evaluación de docentes del propio doctorado. Las transcripciones de las entrevistas componen un documento de más 300 páginas. De requerir las mismas solicitarlas al correo electrónico diegozehringer@gmail.com

Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata, la profundización teórica de esta instancia de formación las entrevistas se ampliaron al resto de trabajadores/as sociales. La guía e instrumentos metodológicos requirieron una nueva puesta a prueba y efectuar los ajustes correspondientes para que permita capturar la información y cumplir con la finalidad para la cual fue creada. En términos generales se tuvo en cuenta las siguientes consideraciones metodológicas: no inducir a respuestas, motivar a entrevistados/as a que narren sus experiencias y puntos de vista sin ser criticados y enjuiciados, no generar angustias o miedos a respuestas, obtener la mayor información del contexto institucional antes de llevarlas a cabo. Para lograr un rapport positivo se establecieron diferentes encuentros con profesionales. Se informó de la finalidad del estudio, los objetivos y por razones éticas el resguardo de su anonimato. Se concertó día, hora y espacio físico para su realización. Estas pautas facilitaron el desarrollo de las entrevistas. La transcripción tiene un recorte del investigador a fin de hacerlas dinámicas y amenas a los lectores, sin alterar palabras, expresiones, significados y comentarios de entrevistados/as. Se tuvo en cuenta, entre otros resguardos metodológicos lo que enuncia en esta línea Hernández Sampieri (2014) en cuanto a que las entrevistas semi estructuradas se basan en una guía de preguntas y el entrevistador posee la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos y capturar mayor información. Complementariamente las entrevistas abiertas se fundamentan en una guía general de contenido donde el entrevistador posee toda flexibilidad para manejarla. En varias ocasiones en la investigación cualitativa las primeras entrevistas son abiertas y de tipo piloto y van estructurándose al avanzar el trabajo de campo. Tienen un principio y un final no predeterminado y pueden ser realizadas en varios momentos. El orden en que se hacen las preguntas se va adecuando según las características de los participantes. El contexto social es considerado fundamental para la interpretación de los significados. El entrevistador/a ajusta su comunicación a las normas y lenguaje del entrevistado/a sin desviarse de su estudio. Las preguntas son abiertas y neutrales, pretendiendo comprender perspectivas, experiencias, opiniones y sentimientos de los participantes en su propio lenguaje. Este fue uno de los criterios para la construcción, prueba y realización de las mismas. Dos decisiones asumidas se centraron en: a) contener los casos (entrevistados/as), eventos, situaciones y vivencias necesarias para explorar desde las representaciones sociales que tienen de la AUH y sus condicionalidades, b) considerar la factibilidad de la recolección de los datos y la accesibilidad al ambiente, obteniendo las autorizaciones de quienes controlan el ingreso, en este caso los directivos de las instituciones donde trabajan los/as

trabajadores/as sociales. La guía de entrevista, con los debidos recaudos explicitados, buscó recoger información y contextualizar el tema de indagación, estudiando el fenómeno desde la perspectiva de los agentes en su ambiente natural e investigando la forma en que éstos perciben, experimentan, sienten, disputan, construyen y representan al objeto de estudio. Complementariamente se llevaron adelante diversas observaciones y notas de campo a fin de aprehender y comprender los rasgos específicos que dan sentido a la información. Se registraron sucesos al terminar cada inserción en el campo guardándose en archivos separados por tema, evento y período, hechos y comportamientos relevantes. Se incluyeron sentimientos, conductas y palabras propias del investigador y la relectura de dichas anotaciones dieron apertura a la captación de las de las representaciones sociales. Además, se efectuaron grabaciones, diagramas de mapas y tomas fotográficas. Han sido descripciones de lo vivido, palpado y oído en el contexto, que viabilizaron desde la reflexividad la narración de los hechos.

En cuanto a la muestra, se escogió la intencional no probabilística en cadena o por redes, identificando participantes claves que fueron agregándose y preguntándole a cada entrevistado si conocían a colegas que puedan proporcionar mayor información y una vez contactados se incluyeron. Quedó delimitada numéricamente por 32 profesionales y su número se definió por saturación teórica[48]. Como unidad de estudio se consideraron agentes de la ciudad de Santa Fe que se desempeñan en instituciones educativas y de salud. Dado que como investigador no se contaba con información precisa de profesionales que trabajen específicamente con la AUH, se escogió la técnica de la bola de nieve[49].

La selección se efectuó teniendo presente los siguientes criterios metodológicos:

a) que sean trabajadores/as sociales formalmente matriculados y habilitados para el ejercicio profesional. Se constató la situación con el Colegio de Asistentes Sociales de la provincia de Santa Fe, 1º circunscripción. Al momento de realizar este trabajo los/as seleccionados/as cumplían con las exigencias legales para el ejercicio profesional.

[48] Para profundizar al respecto consultar en Taylor y Bogdan (1994) en: "Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados".

[49] Esta técnica consiste en que cada participante o grupo es seleccionado por un grupo o individuo que lo precede, de este modo el procedimiento puede ser a su vez un proceso de selección y análisis de datos. Se accede al entrevistado/a a la vez que se va descubriendo la trama y se cierra con la saturación de la red.

b) a fin de cubrir los puntos cardinales de la ciudad y contando con información proporcionada por la ANSES[50] que indicaba que área geográfica delimitada por cordón oeste de la ciudad es el sector que presenta mayores carencias y desventajas[51] y a su vez existía el mayor porcentaje de personas titulares de la AUH, se decidió seleccionar a profesionales del ámbito educativo y salud que se desempeñan en esta zona de la ciudad incluyendo así los barrios: Varadero Sarsotti, San Lorenzo, La Loma, Fonavi Centenario, Chalet, Arenales, Guadalupe Oeste, Santa Rosa de Lima, bajo Judiciales, Villa del Parque, Estanislao López, Yapeyú, San Agustín, Nueva Tablada, 29 de Abril, Centro Norte, entre otros. El cordón oeste de la ciudad como referencia, limita con el río Salado, desde el sur con los barrios Varadero Sarsotti y Arenales y en el extremo norte San Agustín, La Nueva Tablada y 29 de abril.

c) se tuvo presente las distintas edades, campos laborales, trayectorias de formación, cargo que desempeña en la institución.

Como criterio de saturación se consideró lo que Bertaux (1989) señala, precisando que la misma en metodología cualitativa sucede en el intervalo en que el relato se torna recurrentemente, repetitivo en un contexto sin nuevos datos e información relevante a los fines investigativos. Al momento que los nuevos contactos no aportaban ya otros elementos e información significativa del tema ni emergían aspectos novedosos no considerados a priori comenzando a ser la información reiterativa, redundante y no relevante. Este fue el criterio para no proseguir y extendiendo los encuentros y entrevistas.

Organización y análisis de los datos

El ordenamiento de los datos se llevó a cabo a partir de la escucha atenta como primera aproximación al mundo de los significados. La desgrabación de las entrevistas y la traducción se realizó con el apoyo de las anotaciones en cuadernos de campo, construcción de matrices, observaciones contribuyendo de ese modo a la conformación del cuerpo de la transcripción final. La lectura se acompañó de preguntas continuas para detectar si lo expresado contenía datos, conceptos vinculados al objeto y su campo de relaciones que permitieran dar forma, deshilvanar las distintas aproximaciones sucesivas

[50] Esta información se obtuvo a través de una entrevista llevada a cabo con el Director de la ANSES-UDAI Santa Fe en mayo de 2012.

[51] Piavotti (2015) da cuenta en su estudio que el sector oeste de la ciudad de Santa Fe es el que presenta mayores índices de desventajas. Establece como referencia la accesibilidad de sus habitantes a servicios de salud, educación, condiciones habitacionales e ingresos económicos por familia, entre otros aspectos y argumentando con diferentes datos y estadísticas coteja dichas desventajas. Ver en anexo cuadro n. º1.

generadas, efectuando ponderaciones cualitativas para develar la complejidad de los procesos de intervención, indagando patrones de regularidades, disparidades y similitudes entre categorías que presentaban una alta significancia y podían ser tematizadas. En un primer momento del análisis e interpretación se identificaron, compararon los relatos y se construyeron cuadros donde se incorporaron los datos principales y aspectos más relevantes de cada testimonio en relación con los objetivos formulados, constituyendo el núcleo central de las representaciones sin desviarse de la estrategia del diseño y pretensiones del estudio se hallaron categorías temáticas centrales y complementarias que conformaron los elementos del núcleo periférico, que justamente contribuyen a fortalecer el central. Sobre el texto desgrabado se trabajó fundamentalmente sobre dos ejes: por temas y por modos. Por temas: teniendo presente aquellas dimensiones argumentativas sobre aspectos específicos, discursos, valoraciones y prácticas que profesionales tienen, las consideraciones como las reiteraciones que marcan la pertinencia de las palabras y el ordenamiento témporo espacial donde, en este caso, trabajadores/as sociales hablaron de sí mismos distinguiéndose a su vez del conjunto, surgiendo categorías temáticas organizadas en ejes de descripción e interpretación (valoración y pensamiento) sobre la AUH y sus condicionalidades desde sus propias representaciones sociales. Por modos: resaltando las textualidades de las entrevistas, poniendo el énfasis en que lo que expresaron entrevistados/as está ligado a un significante y no a otro, siendo la enunciación un espacio vital para la comprensión. Estas expresiones y oraciones conformaron categorías de sentido bajo las cuales se organizaron distintos párrafos de la entrevista para problematizar, captar, construir, describir y comprender el sentido atribuido. Finalmente se llega a una descripción analítica comparando, analizando el entramado y la articulación entre temas y modos bajo la mirada del objeto de estudio y desde una perspectiva interpretativa relacional conocer las representaciones sociales de trabajadores/as sociales de los campos de salud y educación de la ciudad de Santa Fe en torno a la AUH y sus condicionalidades. La reflexividad y construcción relacional transportó diversas categorías a la teoría tematizando y tensionando las mismas, volviéndose relevantes en el contexto particular de producción, evitando la sobre interpretación como la tipificación forzada. Se articularon ejes de sentido y una descripción analítica, sustentando ciertas significaciones válidas y ordenadas para destacar los hallazgos. Como referencia, se utilizó la perspectiva y aportes de Glasser y Strauss (1967) empleando el método comparativo constante. Mediante éste se fueron observando similitudes y diferencias estableciendo regularidades en los datos, ordenándolos mediante codificación abierta,

entendida como el proceso interpretativo por el cual los datos son desglosados analíticamente, considerando los eventos, acciones e interacciones asignándoles etiquetas conceptuales. Seguidamente, en forma paulatina se integraron las categorías y propiedades en sucesivos niveles de abstracción a fin de construir tópicos temáticos. En el primer momento se identificaron temas, conceptos y proposiciones. Recogidos los datos, se codificaron para su la comprensión. En la tercera fase se relativizaron los descubrimientos, es decir comprendiéndolos en el marco de producción. Sintetizando, se analizaron las entrevistas de profesionales y en base a las significaciones y representaciones sociales se agruparon categorías de análisis. En el último tramo se obtuvieron las percepciones recurrentes de las entrevistas elaborando categorías de mayor densidad teórica involucrando conceptos teóricos desarrollados en el proceso de esta tesis. La definición de categorías facilitó integrar las percepciones de trabajadores/as sociales y al mismo tiempo tematizar las diversas respuestas y finalmente analizar los sentidos otorgados a la AUH y sus condicionalidades.

CAPÍTULO II

Políticas Sociales y Seguridad Social: una mirada integral en perspectiva sociohistórica

Introducción

El capítulo aborda las políticas sociales y seguridad social desde una mirada integral y sociohistórica, que sin desviarse del período y recorte temporal de esta tesis (2009-2019), fue ineludible para situar y comprender el surgimiento, rol, modalidades como finalidades de los PTC que antecedieron a la AUH. Este recorrido hizo posible la profundización sobre el tema y posterior objeto específico de investigación: AUH y condicionalidades un abordaje desde las representaciones sociales de trabajadores/as sociales de salud y educación de la ciudad de Santa Fe. Cabe destacar que una amplia literatura de este apartado, estuvo presente y aún persiste en distintos programas de estudios de los centros de formación por los cuales transitaron los agentes, principalmente: Universidad Nacional de Entre Ríos, Facultad de Trabajo Social de la ciudad de Paraná y Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, carrera Licenciatura en Trabajo Social de la ciudad de Santa Fe[52]. Esta bibliografía circula en los ámbitos académicos, políticos y sociales por lo cual se consideró que han incidido directa e indirectamente sobre la edificación de representaciones sociales. No fue el propósito de este trabajo encriptar una definición unilineal de política social, sino considerar una perspectiva amplia, que sin ser ecléctica viabilice la comprensión de su complejidad. Adelantado, Noguera, Rambla y Sáez (2013) precisamente sustentan que algunas definiciones de política social tienen el inconveniente de estar sesgadas por idealizaciones que confunden el deber ser con el propio ser de la misma. Entre las diversas concepciones, una de la más

[52] En los portales específicos de las universidades y centros de estudios se puede identificar dicha literatura en los programas y planificaciones de cátedras respectivos, disponibles en: http://www.fts.uner.edu.ar/ y https://www.fcjs.edu.ar

extendida, es la aquella que concibe la política social como mecanismo destinado a corregir los efectos negativos del sistema económico, admitiendo la intervención de los gobiernos como una acción benefactora, correctora o compensadora de la desigualdad social a causa del libre juego del mercado. Así, el Estado y mercado han tendido a percibirse como dos campos contrapuestos, uno regido por el derecho y la política y el otro fundamentado en la autonomía de los sujetos y conducido por el dinero. La intervención pública es pensada como una limitación a la expansión del mercado, protegiendo diversas relaciones sociales del intercambio mercantil, encapsulando una visión reduccionista e incompleta. Existen diversas producciones científico-académicas que ponen en duda y objetan la idea que la política social sea definida y justificada como una modalidad compensatoria de los efectos negativos del mercado, dado que supondría igualar los efectos perseguidos con los realmente producidos.

En los últimos veinte años del Siglo XX, se sucedieron profundas modificaciones en el funcionamiento de las tramas y estructuras sociales de los países capitalistas y en los modelos de intervención que abordan la cuestión social. Soldano y Andrenacci (2006a) consideran que pueden encontrarse coincidencias en la literatura sobre dos conjuntos de elementos. En primer término, que las modificaciones en la dinámica de la economía capitalista produjeron transformaciones tanto en los modos de integración, como en los problemas que suelen entenderse en el marco de la cuestión social. En segundo lugar, que de una política social cuya centralidad se ubicaba en la extensión de protección pública por medio del empleo formal y de vastas instituciones universalistas, se produce otra dinámica cuyo centro de gravedad es la lucha contra la pobreza y el refuerzo de una red de seguridad mínima que opera por detrás y por debajo del mercado de trabajo. El Estado social (ES en adelante) supuso en términos generales un tipo de intervención estatal dentro de la economía capitalista tendiendo a garantizar un piso relativamente homogéneo y alto de las condiciones de vida de la población mediante la desmercantilización de una parte importante de los costos de reproducción de los individuos, familias y sectores. Estas directrices ordenaron, en gran escala y de diversos modos, los objetivos de política social en los países capitalistas desde la década de 1930 hasta la década de 1980, de los Estados de Bienestar (EB en adelante) ya sea de los países centrales hasta los denominados Estados Desarrollistas periféricos. Lo que se cotejaría es una profunda metamorfosis de los modos de regulación pública del mercado de trabajo, el alcance de la protección social y el inicio de estrategias alternativas de gestionar la desarticulación

entre empleo formal y protección social, la privatización parcial y la desuniversalización de los esquemas públicos, la gravitación de esfuerzos en programas focalizados y específicos de intervención asistencial que muestran la consolidación de esquemas de política social relativamente diferentes de los predecesores. El mundo contemporáneo atraviesa la paradoja de una integración física, cultural y económica que está presente en el redescubrimiento de la marginalidad urbana, tanto en los países centrales como en la nueva y cruda dureza de la pobreza periférica, en la persistencia de desigualdades socioeconómicas macro estructurales como así también en la segmentación socio espacial de nuevos tipos de ciudades que llevan a un proceso de desintegración social. Los/as autores/as exponen en este marco, que nuestro país sería al mismo tiempo un ejemplo más de esto, un caso límite, siendo de los desarrollismos periféricos uno de los más capaces de crear un mercado de trabajo capitalista que intentó garantizar condiciones de vida relativamente homogéneas y altas para un sector de la población y a su vez, protagonista de una de las crisis más profundas de las naciones periféricas a fines del Siglo XX, donde la conversión de los regímenes y modelos de integración social de política pública ha sido drástica.

Teorías de política social. Contexto y debates

En nuestro país la producción y análisis al respecto parece ser paralela al redescubrimiento de la cuestión social contemporánea que se sucede en la propia transición a la democracia a partir de 1983 y particularmente posterior a las sucesivas crisis macroeconómicas que el país vive desde 1984. Con anterioridad al blackout académico que significó la dictadura militar[53] los estudios del sistema de seguro social como de política laboral parecen haber sido inseparables, por ejemplo los referidos al análisis de la relación Estado-sindicatos y por su parte los estudios sobre el sistema de salud, como el educativo y política asistencial seguían vías temáticas y disciplinarias no cruzadas por enfoques de política social con una pretensión integral abarcativa. Bajo estos argumentos, se decir que el debate académico de política social es relativamente reciente y constituye un campo abierto. Una forma amplia, sin pretensión de exhaustividad, ha sido considerar a las políticas sociales como modo o forma secundaria de distribución del

[53] La democracia en Argentina atravesó distintas interrupciones y golpes cívicos militares. En esta parte del texto refiere al período comprendido entre 1976-1983. Los Presidentes de facto fueron: Videla, Jorge 1976-1981, Viola, Roberto 1981, Galtieri, Leopoldo 1981-1982 y Bignone, Reynaldo 1982-1983.

ingreso o maneras redistributivas por oposición a las primarias distributivas que serían las estrictamente económicas[54]. Desde esta lógica se suelen incluir tres grandes campos de política: a) el sistema de seguridad social (en nuestro país principalmente el sistema de pensiones de retiro e invalidez o sistema previsional y el de seguro de salud u obras sociales), b) el campo de las grandes instituciones universales públicas (el complejo educativo público, la salud pública) y c) las intervenciones públicas puntuales sobre individuos o grupos de riesgo (específicamente la política asistencial propiamente dicha). Estas trazas generales contribuyeron a especificar y delimitar taxonomías de la política pública en el campo de la discusión de la política social argentina.

Isuani (1991) desde el CIEPP distingue, en Argentina previa a la década de 1990, la política social de la política económica. Considera al EB como un conjunto de instituciones públicas destinadas a aumentar la calidad de vida de la fuerza del trabajo o de la población en general, por ende, disminuyendo las diferencias sociales producto de un adecuado funcionamiento del mercado. Ellas emergieron en el terreno de la distribución secundaria del ingreso por medio de transferencias monetarias directas, entre éstas: pensiones, prestaciones por desempleo, asignaciones familiares, o de manera indirectas: subsidios a los productos de consumo básico, provisión de bienes como programas de complementación alimentaria y prestación de servicios de salud y educación. Así, el establecimiento de regulaciones protectoras de las condiciones de trabajo (higiene en fábricas), del medio ambiento o calidad de bienes y servicios constituyó otro instrumento del EB. Desde esta consideración este tipo de Estado, habría sido conformado por doble necesidad: por un lado, de mantenimiento del orden social y por el otro de legitimidad para el Estado capitalista. Según el autor, el EB tendría como referencia central el sistema de seguros sociales. Otto Von Bismarck sería una figura clave de la política social del imperio Prusiano, que en las dos últimas décadas del Siglo XIX compuso un esquema de seguros contra riesgos de la vida activa entre los que se incluyen: accidentes de trabajo, enfermedad, vejez y muerte a escala nacional y regulada por primera vez desde el Estado. Por su parte, el Estado Keynesiano, es más reciente como diseño de política pública, se conformaba por un conjunto de herramientas de regulación anti cíclica de las fluctuaciones económicas, entre las que consideraba la política fiscal, monetaria y crediticia. En perspectiva de Isuani todo parecería indicar que

[54] Al respecto, véase Tenti Fanfani, E. (1989) en: "Estado y pobreza: estrategias de intervención", Isuani, E. (1991) en "Bismark o Keynes: ¿quién es el culpable? Isuani, E; Lovuolo, R. y Tenti Fanfani, E. (1991) en: "El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis".

mientras el Estado Keynesiano fue un período de desarrollo del capitalismo que terminó minando la lógica de acumulación del capital, el EB lo habría antecedido y creció ampliamente a su amparo y estaría en condiciones de sobrevivir sin él.

Posteriores estudios y trabajos relativizaron la taxonomía realizada por Isuani buscando analizar la política social desde otras perspectivas. Cortés y Marshall (1991) hilvanaron el concepto de intervenciones sociales del Estado caracterizadas por la regulación directa e indirecta que las mismas despliegan sobre las condiciones de uso de la fuerza de trabajo. Desde este razonamiento, la política social referiría a instrumentos estatales de regulación de la fuerza de trabajo como condiciones de vida y el conflicto social. De este modo, la política social pautaría las condiciones de uso de la fuerza de trabajo, instaurando garantías de su propia reproducción.

Entrada ya la década de 1990 emerge una segunda generación de trabajos del CIEPP[55], primordialmente orientados en identificar el proceso complejo de cambio de la política social en nuestro país. Por primera vez ubicaron de forma sistemática a la Argentina en el debate internacional sobre la política social de fines del Siglo XX, y es particularmente en torno a la crisis y transformación del complejo EB. Investigadores del CIEPP argumentan que la intervención del Estado capitalista buscaría obtener continuidad de acumulación y de legitimación, determinado arquetipos históricos del capitalismo. Lo particular del EB como tipo histórico de una fase del capitalismo, es que adquiere la reproducción sistémica mediante una forma regulatoria que actúa como contra-control político de los principios del libre mercado, fomentando un circuito virtuoso de crecimiento económico combinado con integración de la población a las relaciones salariales del sistema.

Lo Vuolo (1993) expresa que Argentina produjo un híbrido institucional de EB que adoptó formas universalistas y corporativas de protección social, producto de un régimen político autoritario y poco propenso a la negociación entre la totalidad de actores colectivos y grupos de interés. Entre el período de posguerra y mediados de la década de 1970 el EB argentino se fundó en dos ejes combinados. Metafóricamente alude a dos

[55] Entre la literatura de la época citada por investigadores del CIEPP puede encontrarse a: Esping-Andersen, G. (1993a): "Los tres mundos del Estado de Bienestar". Dicha obra aborda con precisión los modos y tipos de Estado de Bienestar. También Luhmann, N. (1990): "Política Theory in the Welfare State", O' Connor, J. (1973): "The Fiscal Crisis of The State", Offe, C. (1994a): "Contradicciones en el Estado de Bienestar", entre otras.

manos: la derecha que modeló una economía política de sustitución de importaciones[56]enlazando transferencias del sector exportador al sistema urbano industrial, conteniendo pleno empleo y niveles salariales elevados destinados a sostener la demanda efectiva a través del consumo, lo que el autor llama una lectura populista de la demanda efectiva keynesiana. Por su parte la mano izquierda operaba en tres lógicas y cuyas bases se establecieron entre 1943-1955: el sistema previsional, una parte importante del sistema de salud y las asignaciones familiares se desempeñaban como una suma de cuerpos autónomos de seguro social, financiado por cotizaciones. Esta forma de organización resguardaba el estatus diferencial derivado de la posición relativa de los asalariados en el mercado de trabajo. A su vez, el sistema educativo y de salud fue brindado sobre bases universales (aunque el último tendiese a especializarse en la atención de sectores no sindicalizados) y financiado por rentas generales. Finalmente un grupo de políticas focalizadas de vivienda combinaba recursos derivados de cotizaciones y de subsidios públicos, mientras que las políticas de asistencia social residuales gravitaban sobre los casos de pobreza extrema a manera de intervenciones de caridad[57].

La política asistencial adquiere un crecimiento y relevancia notable, colocándose en el centro del conjunto de políticas sociales en Argentina. En los años 90 emergen estudios e investigaciones orientadas a comprender las complejas transformaciones sucedidas. Grassi, Hintze y Neufeld (1994) estudian las características y configuración de un nuevo modelo de Estado asistencialista que se fue robusteciendo a consecuencia de la crisis global del modelo social de acumulación, denominándolo "neoliberalismo neoconservador"[58]. El mismo pone en marcha un nuevo dispositivo legitimador donde las políticas sociales focalizadas ocuparían un lugar central.

[56] Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones en términos generales se utiliza para referir al período de la Segunda Guerra Mundial que profundizó el proceso de sustitución de importaciones, por lo que la industria tomó un nuevo impulso incrementando la conciencia industrialista que había declinado como consecuencia de la depresión iniciada en 1929. Este proceso en nuestro país estimuló la migración interna a causa de la producción industrial nacional y demanda de mano de obra. La falta de productos elaborados provenientes de Europa durante las guerras mundiales y la gran depresión estimularon esta política, dejando de importar productos extranjeros y comenzando a consumir lo elaborado en el país de origen. Es un modelo económico adoptado en América Latina (Argentina y otros países) con posterioridad a la Primera Guerra Mundial y el período de posguerra de la Segunda Guerra Mundial.

[57] Nótese en este aspecto, que las políticas residuales de asistencia tienen continuidades y rupturas. Un conjunto de PTC fueron creados desde estas lógicas y representaciones, ubicando a las transferencias como una asistencia y ayuda benéfica asistencial puntual y condicionada que se realiza a los sectores más vulnerables de la sociedad.

[58] El entrecomillado es propio, intenta resaltar un modelo que se fue históricamente consolidando y adquiriendo preponderancia hegemónica en la década de 1990.

Danani (1996) en referencia a la conformación del nuevo dispositivo neo-asistencial observa las diversas pugnas que se sucedieron principalmente en el campo teórico-conceptual como en las técnicas políticas que configuran la intervención. Para la autora, las políticas sociales constituyen elementos axiales en la producción y reproducción del sistema, al tiempo que responden a determinados proyectos socio-políticos en disputa. Operarían en la distribución secundaria del ingreso, siendo constitutivas del régimen social de acumulación impactando directamente en las condiciones de vida, por ende, en la regulación de las condiciones y en la venta de la fuerza de trabajo. Rozas Pagazza (2001b) señala el problema que implica el neo asistencialismo, desde la óptica particular y campo de Trabajo Social. Sostiene que el Estado establece formas de institucionalidad a partir de las condiciones requeridas por las dinámicas de acumulación capitalista y considerando el modo en que se desenvuelve la cuestión social. Esa institucionalidad forja a su vez dispositivos, reglas de juegos y relaciones entre los actores que definen la función social del Estado y en consecuencia orienta las respuestas a dicha cuestión social, clasificándolas como problemas sociales y ponderando su importancia en un contexto de disputas sociales. La definición y solución de problemas, como la búsqueda del bien común mediante la política social surgen en la medida que las intervenciones no afectan críticamente el propio funcionamiento del sistema.

Desde finales de la década de 1990, los tópicos problemáticos que la literatura en política social releva adquieren densidad en torno a dos ejes. El primero supone la dificultad de pensar en estrategias racionales de intervención sobre la degradación de las condiciones de vida de la población que consideren a la política macroeconómica como dato y a la política social como intervenciones estrictamente compensatorias de alivio. En segundo lugar, el conjunto de nuevas propuestas de políticas asistenciales es puesto en tela de juicio en su relativa irracionalidad, teniendo en cuenta su tendencia hacia la fragmentación, la falta de comprensión compleja de las tramas y dinámicas de la realidad social, sus tácticas de descentralización, privatización, focalización, entre otros miramientos. Coraggio (1999a) en el marco de una clara división entre política económica y política social que se sucede en el modelo neo asistencialista considera que dicha separación sólo puede ser efectuada parcialmente por técnicas y saberes especializados. La definición que se va instituyendo con mayor intensidad como conjunto de intervenciones dirigidas fundamentalmente al bienestar de la población estaría, según el autor, basada en una división categórica respecto de una política económica cuyos

objetivos no estarían sobre el bienestar y cuyas leyes serían propias y sus esferas deberían permanecer excluidas de la intervención pública. En el mundo pos keynesiano la política social aumentaría su carácter reparatorio y compensatorio de un mercado singularmente fragmentado, constituyéndose así exclusivamente en una intervención dirigida a aliviar la pobreza, abandonando la finalidad central de reintegrar la sociedad, moderando las diferencias extremas, para maniobrar en el terreno de la legitimación a la distribución de ingresos y de propiedad que realiza el sistema económico. En este contexto y desde estos argumentos Coraggio elabora un proyecto y un conjunto de políticas socioeconómicas encaminadas a desarrollar una economía popular, del trabajo o social, formas de intercambios capaces de crear tejidos y tramas sociales solidarias en lugar de intervenciones compensatorias[59].

En este marco, Lo Vuolo (1999a) sostiene que la Argentina constituiría un prototipo de pobreza de la política contra la pobreza, en la medida que las formas de intervención trabajan a partir de una definición sesgada de la cuestión social que da origen a una manera de regulación estática. Para consolidar dicho dispositivo de regulación fue central el juego y rol organizador de la visión técnico liberal y caritativa del campo de las políticas sociales contemporáneas. Estos modos de regulación estática no tienen como fin superar el problema, sino gestionarlo, con el objetivo que quede resguardado el principio de organización social y el resto de la sociedad en su conjunto. Por consiguiente, y según su argumentación, un concepto amplio de pobreza habilitaría a intervenir sobre las trayectorias y dinámicas hacia la pobreza. De esta forma se distancia de intervenciones poco estratégicas que ligaron a las personas en la situación de carencia criticando justamente la configuración de dispositivos complejos y perfeccionados de discriminación entre pobres merecedores de asistencia y no merecedores[60]. Aboga por la adopción de un concepto amplio y dinámico de pobreza que permitiría el despliegue de un régimen de coberturas también extensas con finalidades preventivas que trabajaría centralmente sobre el medio ambiente, generando arreglos institucionales e inclusivos. Su propuesta apunta a generar una red de seguridad de ingresos basada en la noción de

[59] Para profundizar sobre sus propuestas véase Coraggio, J. (1999b), en: "Política social y economía del trabajo". En dicha obra puede observarse la construcción de su propuesta con mayores detalles.

[60] En términos generales, siguiendo a Murray (1996a) quien señala que la diferencia entre los pobres merecedores y los no merecedores radica no en el grado de pobreza sino en el tipo de pobreza, es decir que no está vinculada directamente a los ingresos de los hogares, sino a cuestiones actitudinales. Los pobres no merecedores, que pertenecen a la underclass, se caracterizarían por ser holgazanes (ya que teniendo la capacidad y la salubridad para trabajar y no querrían hacerlo), gastar sus pocos ingresos en alcohol o drogas y otras sustancias, no cuidar de sus hijo/as, entre otras cuestiones y prejuicios.

ingreso ciudadano, construcción que necesariamente implicaría la promoción de novedosos conceptos sobre la pobreza y que asume el protagonismo de las políticas económicas con determinación de la forma de la cuestión social y por consiguiente su transformación. En esta dirección, sostiene, una hipótesis explicativa expresando que los cambios socioeconómicos de los últimos 25 años en nuestro país y la descomposición de la matriz de centralidad estatal dieron lugar a reglas de juego y entramados novedosos, creando una nueva institucionalidad creciente circunscripta a políticas contra la pobreza y programas focalizados improvisados, descoordinados e insuficientes para reintegrar a los sujetos a la sociedad. La capacidad de gestión pública, tanto administrativa como política del Estado en la arena de las intervenciones sociales fue limitada severamente, operando sobre una institucionalidad que justamente incrementaba la exclusión social y obturaba la coordinación de sectores y jurisdicciones.

Otras producciones prosiguieron con estudios en términos de política social, apartándolos del análisis de políticas públicas, teniendo una mirada más comprensiva de la relación entre cuestión social y política social. Grassi (1999-2003) refiere a que los problemas sociales expresan en última instancia la tensión fundante de las sociedades capitalistas occidentales: igualdad-autonomía jurídico-política versus desigualdad-heteronomía socioeconómica. Los problemas se presentan, definen, conceptualizan, analizan sus causas y previsión según las propias condiciones hegemónicas imperantes del momento. Pues entonces, en perspectiva de la autora, la política social del Estado sería el conjunto de regulaciones de la vida social referidas en torno a la participación productiva y reproductiva ampliada de la vida. Entre la tensión fundante y la política social se suceden arreglos transitorios que se manifiestan en formas de estados capaces de conjugar las crisis de legitimidad provocadas por la irresolubilidad estructural de la cuestión fundante. La propia naturaleza del Estado capitalista genera soluciones coyunturales. El EB fue, según este razonamiento, uno de los arreglos a partir de la estatización de asuntos significativos del proceso de integración social y la expansión de un sistema de protección social siguiendo las formas del derecho de ciudadanía, resolviendo relativamente las tensiones de la cuestión social moderna, tal como era pensada a principios del Siglo XX. No obstante, la crisis del ES y sociedad salarial, aún con controversias siguen siendo el horizonte desde el cual las teorías de la política social abordan la problemática contemporánea, siendo punto de referencia conceptual o clivaje desde donde se examina el presente.

Una mirada retrospectiva de la política del Estado Social

Los ES, según los modos en que la literatura los concibe, habrían emergido mediante la intervención del Estado capitalista durante el Siglo XX. Se consolidan en rasgos dominantes de la política social en los dos continentes occidentales posteriormente a la crisis financiera de 1929-1930 y se asientan como tales, luego del fin de la Segunda Guerra Mundial[61]. Si bien desde 1970 existe un vasto sector académico y político principalmente que lo muestra en crisis[62], sigue siendo una referencia ineludible para analizar y comprender la política moderna. Esping-Andersen (1993b) considera que las dinámicas del Estado, el mercado y la institución familiar se conjugaron de diversos modos, produciendo regímenes de capitalismo de bienestar. Los tres regímenes se sustentaron por modalidades de estratificación social, diferencias de estatus y clase, habilitados por el conjunto de derechos sociales, por grados de desmercantilización, niveles de independencia de la población respecto de ingresos monetarios derivados del mercado de trabajo. En este escenario identifica: a) un régimen socialdemócrata cuyos atributos centrales estarían marcados por una propensión a una homogeneidad relativa, derechos sociales amplios de base ciudadana, un grado alto de desmercantilización con un sujeto de la protección social que era el ciudadano, b) un sistema corporativo con tendencia a una heterogeneidad regulada, derechos sociales diferenciados según el tipo de inserción en el mercado de trabajo, donde el sujeto de la protección social en general era el trabajador, principalmente el asalariado formal, c) el régimen residual con tendencia a una segmentación relativa y los derechos sociales limitados, el grado de desmercantilización es bajo y los sujetos de la protección social serían los individuos o grupos de riesgos, en general aquellas personas de ingresos bajos e irregulares. Si bien la taxonomía que realiza el autor constituiría tipos ideales con las limitaciones que esto conlleva, no se pretende en esta tesis transpolar este esquema clasificatorio para comprender diversos y complejos modelos, sino que contribuye a pensar a la política social en función de la trama política y dinámica socioeconómica en los capitalismos del Siglo XX, considerando sus persistencias como sus transformaciones.

[61] Un trabajo que permite ampliar sobre estos modos dominantes en política social es el de Pico, J. (1990) en: "Teorías del estado de bienestar".
[62] Para una profundizar sobre el estudio en torno a la crisis del Estado de Social, véase Esping-Andersen, G. (1996) en: "Welfare States in Transitión".

Economistas posmarxistas de la conocida Escuela de Regulación[63] cuyo auge se dio principalmente en Francia y el Reino Unido entre 1980 y 1990 se inclinaron por un análisis desde un enfoque regulacionista intentando una comprensión relacional de las estructuras político-económicas del capitalismo en crisis de la segunda mitad de los años 70. Tilly (2000a) destaca en modo general que un enfoque relacional considera justamente la importancia de los fenómenos que se producen en el acto mismo de la interacción social, independientemente de las trayectorias y antecedentes previos de los sujetos en cuestión. Este enfoque busco producir un giro tanto con las nociones ontológicamente individualistas del pensamiento neoclásico, como con las teorías del equilibrio y las concepciones mecanicistas de reproducción sistémica. La clave radicó en la comprensión de las formas estructurales (institucionales, sociales, políticas y económicas) que regulaban el funcionamiento de la acumulación capitalista. En términos frecuentes los regulacionistas proponían concebir desde la economía la complejidad de la trama de la crisis del capitalismo industrialista y nacionalista del Siglo XX, teniendo presente el modo en que un tipo de políticas sociales resultaba inseparable de un régimen particular de acumulación.

Recapitulando y sin desconocer las particularidades sucedidas en distintos países, se puede expresar en términos generales, que el ES respaldó políticas orientadas al pleno empleo y generalización de las relaciones salariales, regulando el empleo, contratos de trabajo y consolidando modalidades fordistas[64] de organización. Generó un sistema de seguros sociales colectivos estatizando los riesgos de la vida activa. Otros rasgos importantes derivaron de los servicios universales: sistemas de educación y salud pública subsidiados o provistos directamente por el Estado, como así también servicios de infraestructura social básica. Por su parte la política asistencial se produjo mediante programas de transferencia de bienes y servicios, ingresos monetarios y de reinserción tutelada en el mercado de trabajo. La generalización de las relaciones salariales y conformación de una red de servicios universales redujo la política asistencial a un rol secundario, no obstante, el conjunto de políticas asistenciales compensatorias que se arbitraron para enfrentar la pobreza jamás desaparecieron exhaustivamente.

[63] Existe una extensa literatura al respecto. Una obra a considerar es la de Boyer, R. (1986) en: "La Theorie de la Regulation. Une analyse critique".
[64] Fordismo refiere aquí específicamente al modelo de producción en series desarrollado por Henry Ford quien construyó un sistema que vinculó cadenas y montajes, maquinaria especializada, salarios elevados e incorporación y formación de trabajadores/as registrados/as.

Política social y cuestión social. Formas de pensar la integración.

Polanyi (2017) considera el surgimiento y consolidación del mercado autorregulado moderno en Inglaterra del Siglo XIX, incluyendo la transformación del trabajo en mercancía, estuvo acompañado de un contra movimiento originado por la propia sociedad, la cual se manifestó como una autodefensa respecto de las consecuencias negativas del mercado de trabajo en términos de desintegración social. Este doble movimiento podría analizarse como la articulación y acción en dos ejes organizadores en la sociedad con fines específicos. Uno deriva del principio del liberalismo económico, que se dirigía al establecimiento de un sistema o más precisamente de un mercado autorregulador confiando en el sustento de las clases mercantiles y estableciendo en gran parte el laissez-faire y el libre cambio como aspectos esenciales. El otro principio es el de protección social destinado a la conservación del hombre y la naturaleza, además de la organización productiva, apoyando a las personas perjudicadas por el mercado, creándose leyes protectoras ante las diferentes contingencias. La política social o su ausencia, según el autor, aparecen como un conjunto de estrategias que fueron una característica de época y un principio estructurador con capacidad de incidir en los modos de integración social. Los derechos sociales serían garantes de una mínima seguridad y bienestar económico[65]. Si en el Siglo XVIII se vieron disminuidos los derechos y protecciones en el seno de las nuevas coordenadas del libre mercado, fue en el transcurso del Siglo XIX que las mejoras en las condiciones de trabajo y sobre todo la consolidación de una educación básica obligatoria abrió camino a la idea de derecho social, hasta que el Siglo XX los consagrase.

Durante los años 70 y 80 la política sistémica posmarxista colocó la centralidad de la política social entre los mecanismos de producción, reproducción y legitimación de las sociedades capitalistas tardías. Habermas (1986) expresa que la política social ocupa un lugar fundamental dentro de los circuitos que hacen posible la reproducción de un sistema capitalista, abocándose en parte, a abordar los conflictos que se suscitan entre las clases y las crisis permanentes. La misma constituye un excelente resultado del sistema político y administrativo cuyo impacto sociocultural provocaría la lealtad de masas, siendo un insumo clave de la legitimación. Offe (1994b) analiza las políticas sociales y las conceptualiza como aquellas intervenciones, dentro de un determinado conjunto de regulaciones estatales del capitalismo orientadas a la constitución del mercado de trabajo,

[65] Para ampliar véase Marshall, T. (1950a) en: "Ciudadanía y clase social". Dicho trabajo estudia con detenimiento esta relación que se produciría entre ciudadanía y clase social.

principalmente al incorporar la fuerza laboral a la relación salario-trabajo y lo entiende como el proceso de proletarización. Las mismas son parte de una estructura política normativa con funciones de planificación a fin de intervenir en tres áreas piramidales de problemas generales que no se resuelven por el mercado: la salarización activa, la socialización de riesgos y áreas de la vida que no se encuentran subsumidas en la relación salario-trabajo y la regulación cuantitativa entre suministro y demanda efectiva de la mano de obra. A su vez, propone la siguiente tesis: las instituciones de política social deben comprenderse como un problema endógeno del aparato estatal abocado a compatibilizar las exigencias de acumulación de capital con las demandas por mejoras en las condiciones de trabajo y de vida, que, sintetizando, sería hacer posible la reproducción del sistema garantizando partes apropiadas de legitimación. En perspectiva de Offe, las políticas sociales no serían una cuestión secundaria o de reacción ante contingencias, sino parte central de la reproducción del sistema capitalista.

Puede notarse entonces, que las ciencias sociales contemporáneas comienzan a observar la complejidad y centralidad de la política social en el funcionamiento de las sociedades modernas, siendo percibidas como un conjunto de mediaciones de la sociedad sobre sí misma que acuerdan los diversos modos en que se produce el proceso de integración social. Castel (1997a) intensifica el estudio sobre la integración social, considerando al proceso de inscripción de los sujetos en la organización social por el cual se obtiene no solo un lugar físico y simbólico, sino además el derecho a beneficiarse de los sistemas de protección social. Sus investigaciones demuestran hasta qué punto la coyuntura del último cuarto de Siglo XX y la crisis de la sociedad salarial se asemejan a la de los siglos XV y subsiguientes, la conversión de la sociedad feudal en que los mecanismos estables de la integración social habían dejado de funcionar sin que los nuevos lo sucedan y con masas de desafiliados de carácter no integrables. Los modos de integración, desintegración y reintegración estudiados por el autor revelarían la historia de la política social moderna. Desde su posición teórica entiende que la sociedad salarial fue la expresión dominante de ese patrón integrativo. Así, la política social moderna aparece desde esta visión como un conjunto de grandes mecanismos regulatorios de integración social y es una intervención específica de la sociedad sobre los modos de funcionamiento de los vectores a través de los cuales individuos y grupos se incorporan con grados variables de estabilidad a la sociedad. En el complejo de políticas sociales que se ha dado en llamar EB o Protector, es la relación salarial la que se transforma en vector principal de integración social, siendo

la política de empleo la que adquiere preponderancia en la medida en que el trabajo debe garantizar una condición social. En este marco, la regulación del empleo preexiste y coexiste con diversas maniobras de política social, sin embargo, el ES tiende a ordenar en torno a si mismo a las otras formas. El sistema educativo se dirige a diseñar el ingreso-egreso de los sujetos al mercado de trabajo y el complejo de seguridad social, también conocido como salario indirecto, conforma una red de protección capaz de sostener las pérdidas de ingresos debido a accidentes de la vida activa: enfermedad, vejez, muerte, etc. Los patrones de intervenciones centrales de la política social se han manifestado como instancias de consolidación de los efectos integrativos de las relaciones salariales. Por su parte los patrones de intervención marginales se dirigieron a ser compensatorios en aquellas situaciones de no acceso al mercado de trabajo, creando diversas alternativas integradoras parcial o totalmente tuteladas, o sea que la intervención en los márgenes trabaja sosteniendo mecanismos de integración que fallan y operan también sobre el conjunto de la población que por distintas circunstancias no tiene acceso a las relaciones salariales formales.

Breve mirada histórica de la política social en Argentina

Considerando las argumentaciones de Soldano y Andrenacci (2006b) en la etapa denominada Estado capitalista clásico, la política de trabajo extendió el empleo asalariado en la estructura social por medio de vías coercitivas, generando un contingente de mano de obra disponible para la salarización, educando y disciplinando respecto de las condiciones laborales y reprimiendo cualquier reacción que expresara resistencia a las circunstancias creadas por el sistema de acumulación[66]. Este tipo de modelo reguló las condiciones de contratación a fin de resguardar la capacidad de reproducción de la fuerza de trabajo, entre las que se pueden destacar: prohibición del empleo infantil, módulo máximo de horas de trabajo, responsabilidad patronal por accidentes de trabajo, reglamentación del empleo femenino, entre otras cuestiones. Los/as asalariados/as por su parte desarrollaron dos modalidades estratégicas: una concerniente a socializar los principales riesgos de pérdida de ingresos por accidentes de la vida activa (desempleo, muerte, enfermedad) y otra modalidad que se vinculó a la forma y organización de

[66] Aclaración: los/as autores/as realizan una periodización ubicando al Estado capitalista clásico entre los años 1880-1943, El Estado Social entre 1943-1991 y el Estado Neoclásico desde 1991. En esta tesis doctoral se consideró que en 2003 gobiernos de un nuevo signo generaron una ruptura controversial con el modelo Neoclásico y en 2015 una nueva crisis se sucede, abriendo la posibilidad de pensar un nuevo modelo neoliberal que llegaría hasta diciembre de 2019. En el avance del trabajo se argumenta al respeto.

protestar y resistir las precarias condiciones de salarización. La socialización del riesgo fue mediante la modalidad de cajas mutuales compensadoras de gastos y prestadoras de servicios a los aportantes y grupos familiares. Las coaliciones defensivas se realizaron por medio de los sindicatos modernos construyendo capacidad de presión ante los grupos patronales. En Argentina la condición de cambio del trabajo forzoso al libre se produjo de la mano de la inmigración masiva en un período de expansión de las relaciones capitalistas, tanto urbanas como rurales. Cabe recordar que, hasta los inicios de la segunda mitad del Siglo XX, el tributo y los servicios personales que las comunidades originarias del Noroeste y Nordeste debían al encomendero colonial se transformaron en arrendamientos pagos en especie o moneda a un propietario terrateniente, o en impuestos a un Estado propietario de las tierras. La veloz generalización de las relaciones salariales causó la aparición de conflictos entre capital y trabajo e intervenciones estatales con tendencias represivas. Los conflictos que la época denominara cuestión social fueron gradualmente generados por los nuevos inmigrantes asalariados. A su vez se abrieron dos actitudes disímiles entre la cuales vacilaron la élite y su aparato estatal: la liberal reformista, dispuesta a negociar una regulación del conflicto entre patrones y empleados por parte del Estado y las leyes y la actitud represiva que asimilara esos conflictos como amenaza al orden social y por ende debía ser combatida. Entre los dispositivos represivos puede notarse La Ley de Residencia de 1902, la figura jurídica del estado de sitio y la Ley de Defensa Social de 1910, como así también las instituciones penitenciarias y policiales[67]. Del mismo modo se fue manifestando un incipiente esquema de seguros capaces de sostener el ingreso de asalariados/as frente a determinados riesgos. A comienzos de siglo únicamente trabajadores/as de la administración pública central: militares, maestros y administrativos, contaban con sistema de jubilaciones y pensiones que originariamente habían comenzado a surgir en 1877. En los primeros años de la década de 1880 se vislumbraron diversas iniciativas como leyes regulatorias y primeras inversiones sistemáticas del Estado en la generación de un sistema de educación básica de carácter nacional y fue presentada como proyecto de ley en 1880 y aprobada luego de un fuerte debate entre facciones católicas y progresistas[68]. La educación media pública

[67] Para profundizar sobre las condiciones y configuraciones salariales del período, véase Sábato, H. y Romero, L. (1992) en: "Los trabajadores de Buenos Aires. La experiencia del mercado: 1850-1890. Otro de los trabajos importes que permiten precisar sobre el tema es el de Zimmermann, E. (1995) en: "Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916".

[68] En 1884, bajo la Presidencia de Julio Argentino Roca se promulgó la Ley 1420 de educación común, gratuita y obligatoria.

inicialmente tuvo la finalidad de proveer cuadros para la propia administración estatal. La universidad pública por su parte también estaría bajo el mando de las clases dominantes hasta la Reforma Universitaria de 1918. El pasaje de la caridad del antiguo régimen a la filantropía liberal surgió cuando ya con mayor claridad la población fue asistida por un conjunto de instituciones específicas y la beneficencia comenzó a estar definida por la asociación mecánica que se dio entre inmoralidad y miseria en un mundo en donde la moralidad y el trabajo son y siguen representados como instrumentos de movilidad social ascendente. Un cambio de paradigma que enfrentó una fuerte resistencia en la opinión de una elite reaccionaria a deconstruir fue el dispositivo filantrópico-caritativo cuando se extendió la intervención a manos del Estado. Si embargo, todavía hacia 1930 la asistencia social siguió transitando una filantropía asistemática a una asistencia social relativamente laicizada y profesionalizada[69].

El ES y la política del trabajo modificaron las relaciones salariales en un estatus tendencialmente homogéneo, garante de diversos aspectos de las condiciones de vida frente a los avatares del ciclo económico y los riesgos individuales de la vida activa, habilitando un proceso de movilidad social ascendente. En base a los modelos fordistas y tayloristas de organización del trabajo se generó un lugar fundamental al empleo asalariado en la reproducción como estabilidad del sistema económico. Es el período donde se acentúan las políticas de pleno empleo, a su vez una regulación tutelar de las relaciones y contratos de trabajo, asegurando la estabilidad de los salarios respecto a los costos de vida. Se estabilizó y reconoció legalmente a las organizaciones sindicales y se las consideró interlocutoras de una negociación tripartita con las asociaciones patronales, intervino además en la estatización del sistema de seguros basado en la protección socializada. En ese momento la política de servicios universales implicó una ampliación del acceso mejorando la calidad y cobertura del sistema educativo, de salud e infraestructura social. La expansión de la educación pública viabilizó el acceso al mercado laboral de un significativo sector de la población, facilitando su movilidad social ascendente. Por su parte la salud pública tendió a consolidar redes gratuitas de inclusión, desde la atención primaria hasta los servicios de mayor complejidad elevando las condiciones y calidad de vida. En lo que refiere a infraestructura social también pudo notarse una inversión en vivienda social, transporte público, energía y comunicaciones dirigidas a la población en general e independientemente de las condiciones

[69] Sobre estrategias de intervención y pobreza, una obra complementaria que amplia al respecto es la de Tenti Fanfani, E. (1989a) en: "Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención".

socioeconómicas. Así las políticas universales regularon estándares mínimos de condiciones de vida. La política asistencial se especializó en la atención de individuos y grupos que por múltiples causas no lograban incorporarse al mercado de trabajo o ingresaban de un modo inestable y precario donde el salario no garantizaba los niveles básicos de cobertura. Mediante políticas compensatorias se transferían bienes, servicios o dinero de forma coyuntural a individuos, grupos o zonas consideradas vulnerables. La lógica de este modelo fue amplificándose y organizándose en base a cajas autónomas que dependieron en parte de los sindicatos y por ende fragmentadas entre patrones regionales y las distintas ramas de actividad. Un hecho significativo fue el sistema de seguros de vejez y la regulación pública a través del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS) que garantizó la extensión de la cobertura de los fondos previsionales a casi la totalidad de los asalariados de aquel entonces (482.000 en 1943 a 4.691.000 en 1954). Otro acontecimiento significativo fue la homogeneización del sistema de cotizaciones y beneficios entre sectores asalariados y la generalización del haber jubilatorio. El cambio de la política social también se notó en la política asistencial[70]. En los años 30 primaba una visión que sintetizaba los problemas sociales en una trama única y los relacionaba a un criterio de derecho ciudadano. Luego de la Primera Conferencia Nacional de Asistencia Social en 1933, el Poder Ejecutivo remite al Parlamento una Ley de Asistencia y Previsión Social donde se reconoce que todo/a argentino/a tiene derecho a ser reconocido por las autoridades públicas ante el desamparo. Cabe recordar que en el gobierno peronista la asistencia se dispuso y realizó mediante la Fundación Eva Perón[71].

Posteriormente, y luego del golpe de Estado de 1955 y más allá de la revisión, críticas y debates en torno a las políticas del peronismo, en 1958 prosiguió la centralización de las cajas previsionales, en 1963 la ley regula por primera vez un salario mínimo obligatorio y en 1970 se consolida el régimen de seguros de salud de las obras sociales mediante la ley 18.610 que determinó la integración obligatoria al sistema de obras sociales de la totalidad de la población trabajadora en relación de dependencia, junto con sus familiares directos y colocó la administración de los respectivos fondos en la órbita de las organizaciones sindicales.

[70] Sobre precisiones del período, véase Gerchunoff, P. y Llach, L. (1998) en: "El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas en Argentina".
[71] La densidad, complejidad y debate en torno a la Fundación Eva Perón excede este trabajo. Existen vastos estudios al respecto que abordan en profundidad esta cuestión.

La crisis del modelo de crecimiento económico como formas de intervención del ES trajo consigo una paulatina degradación de las condiciones de empleo como de los sistemas de protección. En la segunda mitad de los años 70 y 80 en nuestro país, el incremento de la pobreza fue una constante, también la caída en la tasa de generación de empleo, la pérdida de los salarios reales como de la calidad de protección social de trabajadores/as asalariados/as. La dictadura militar significó un parteaguas en la historia política y económica del país cuyo impacto se verificó en una notable restricción de la influencia sindical[72] en la negociación colectiva tripartita con patronales y Estado, lo que produjo una caída del salario y un disciplinamiento represivo de la mano de obra e intervención al sistema de obra sociales. La transición democrática (1983-1991) fue una fase de crisis abierta con el modelo de integración social. La política laboral estuvo marcada por la negociación directa entre Estado-sindicatos en un contexto inflacionario y de convenciones colectivas congeladas. Es aquí donde la política asistencial aparece como estrategia de combate contra la pobreza y el surgimiento de estrategias específicas de programas de emergencia alimentaria focalizados.

El estado neoclásico produjo una intensa reforma del complejo de política social en los países capitalistas. La política de empleo contribuyó a transformar el mercado de trabajo garantista del período anterior. El neoliberalismo configuró una racionalidad de gobierno que aprovechó la coyuntura económica internacional de los años 70 y 80 y las intervenciones públicas apuntaron a la desregulación del mercado de trabajo y reducción de los costos laborales. Implicó una desestructuración de los ejes medulares del fordismo flexibilizando y reduciendo los costos laborales, tanto en el sector privado como en el público. Otro aspecto significativo de esta reforma fue la remercantilización parcial de la cobertura de los riesgos de la vida activa, creando administradoras de gestión privada y reduciendo el marco de regulación que había sido anteriormente consolidado. En salud y educación se observaron dos procesos continuos: descentralización y desconcentración, a su vez los servicios públicos fueron concedidos a capitales privados. El desempleo estructural se tornó una cuestión central, dando lugar a la dispersión, precarización e informalidad laboral[73]. La política asistencial apuntó a crear una red mínima de intervenciones estratégicas sobre los grupos de mayor riesgo. Se multiplicaron los

[72] Sin desconocer las fracciones sindicales que apoyaron o fueron proclives a la dictadura militar. Sobre este tema véase Fernández, A. (1985) en: "Las prácticas sociales del sindicalismo (1976-1982)".

[73] Esto podría vincularse hipotéticamente con el planteo de Isuani desarrollado precedentemente en este trabajo, donde se atacó centralmente al pleno empleo siendo el instrumento central del estado keynesiano y debilitando consecuentemente el Estado de Bienestar.

programas sociales con fines inmediatos de contención. Danani (2017) destaca que el neoliberalismo buscó erosionar las ideas de seguridad social como protecciones sociales, ya que fueron y son consideradas como lastres culturales que desalientan el esfuerzo y el riesgo individual y van en detrimento de la productividad y el progreso, reduciendo la política social a la asistencia desde una visión residualista para convertir al principio focalizador en elemento ordenador de las instituciones y la vida social, recordando además la disputa que se suscitaba entre políticas universales y políticas focalizadas. Svampa (2005b) en su trabajo investigativo da cuenta de las transformaciones sucedidas en las últimas décadas en nuestro país analizando lo que considera una nueva etapa de acumulación del capital que produjo intensas modificaciones sociales. Estas formas de acumulación intensificaron las desigualdades y crearon bolsones de pobreza y marginalidad. Observa la puesta en marcha de un modelo asentado en la importación de bienes y capitales con apertura financiera que implicó la interrupción de la industrialización sustitutiva propiciando el endeudamiento externo. Este proceso que comenzó con la dictadura cívico militar se fue desarrollando y profundizando en los 90.

Como se enunció, el paso de un modelo de Estado interventor y regulatorio de las relaciones salariales a otro compensador deterioró los sistemas de protecciones sociales dando lugar a lo que la diversa literatura denomina movilidad social descendente[74]. Otras trasformaciones sucedidas que atentaron contra los "viejos pilares" del ES fueron las del sistema previsional y el sistema de seguro de salud[75], principales componentes de la seguridad social argentina, siendo parcialmente privatizados y sus mecanismos de redistribución intergeneracional fuertemente restringidos.

La desregulación del capitalismo post estatista contrajo una parte sustancial de la fuerza integratoria y la protección social que brindaban las relaciones salariales, por su parte la

[74] En esta línea, La Ley Nacional de Empleo (24.013) de 1991 fue la primera reforma importante a la ley 20.744 de Contrato de Trabajo, posibilitando la creación de nuevas modalidades de contratación temporal y flexible. En términos generales esta nueva legislación favoreció el nuevo orden de acumulación, excluyendo o limitando las posibilidades de mejoras en favor de trabajadores.

[75] Cabe recordar que en 1994 la Ley de Reforma Previsional dividió el sistema en dos partes independientes: una privada operando bajo los criterios de capitalización y otra pública. La privada se conformó por un conjunto de empresas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Lo público quedó bajo la órbita de la Administración Nacional de Seguro Social (ANSES). Por su parte del Decreto 2.284 de 1991 inició un proceso de desregulación de las obras sociales que terminó con el Decreto 9 de 1993 que permitió la libre elección de Obra Social a los/as asegurados/as, y su objetivo piramidal fue limitar gradualmente la relación entre Obra Social y federación sindical, forjando la creación de prestadoras semiprivadas de salud, fragmentando más aún el sistema. Otro hecho en esta línea fue el Decreto 578 de 1993 que reglamentó el funcionamiento de los Hospitales Públicos de Autogestión que habían sido creados entre 1971-1973, De este modo los Hospitales Públicos de Autogestión deberían adoptar una lógica empresarial que les permitiera auto sustentarse.

degradación de las condiciones laborales y de vida de un amplio sector de la sociedad requirió de intervenciones específicas, que en perspectiva teórica de Svampa sería el proceso de asistencialización que se deslizó mediante formas masivas y sistemáticas de asistencia social descentralizada en niveles subnacionales, semiprivatizada en organizaciones no gubernamentales religiosas y comunitarias, cofinanciadas por organismos multilaterales de crédito como el BM, BID, entre otros. Estas entidades aparecieron con un doble rol: por un lado, financiar los proyectos y asistencia y por el otro condicionar y monitorear las formas de intervención. La política asistencial vinculada a la caridad, filantropía o clientelismo volvió a estar en escena y a desarrollarse socavando la perspectiva de derecho que procuró, con contradicciones, sostener el ES.

Recapitulando y haciendo un breve esbozo que dé cuenta de los aspectos centrales e interjuego de los periodos de la política social moderna en países capitalistas, se presenta la siguiente matriz de síntesis[76].

Períodos	**Política de trabajo**	**Política y servicios universales**	**Política asistencial**
Estado Capitalista Clásico	Construyó políticas de generación de mercado y disciplinamiento de la mano de obra. Las formas contractuales se orientaron en garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo. Los seguros sociales mutualistas fueron promovidos progresivamente y también regulados por el Estado.	Educación secularizada con la finalidad de homogeneizar socioculturalmente la población en el marco de las necesidades productivas del momento. Creciente profesionalización de la salud pública, como así también intervenciones tendientes a crear infraestructura básica.	Secularización parcial de los dispositivos asistenciales ajustando las demandas de la expansión del trabajo asalariado.
	Orientado hacia las políticas de pleno empleo y regulación de las relaciones salariales formales.	Universalización del sistema de educación pública, incorporando	Generación de programas y transferencias de bienes o servicios coyunturales a las personas hasta su

[76] La matriz es de elaboración propia, tomando como referencia la perspectiva analítica de Soldano y Andrenacci expuesta precedentemente y no implica una determinación acabada, sino por el contrario solo sintetiza parte de lo desarrollado en este trabajo y capítulo en particular.

Estado Social	Consolidó modalidades fordistas de organización del trabajo. Propagó el sistema de seguros sociales y estatizó la cobertura de riesgos posibles.	la instrucción media superior. Se crearon redes de salud pública desde el Estado. Ampliación de infraestructura social.	absorción en el mercado de trabajo.
Estado Neoclásico	Políticas de gestión de un mercado laboral con tendencia al desempleo e informalidad. Desregulación y flexibilización de contratos de trabajo. Remercantilización de la cobertura de riesgos de la vida activa y generación de coberturas cuasi privadas.	Produjo una revisión de competencias públicas de educación en favor de la descentralización, también en salud e infraestructura social con propensión a la privatización de servicios públicos.	Ampliación de programas sociales focalizados y predominio de formas tuteladas de reinserción en el mercado de trabajo. Incremento de PTC como estrategias para abordar la conflictividad social a consecuencia del incremento del desempleo y la pobreza.

Prosiguiendo y considerando que la AUH desde su creación por decreto fue incorporada a un componente no contributivo de la seguridad social, siendo una novedad en comparación con PTC predecesores, es necesario realizar un mirada retrospectiva de la seguridad social en Argentina, ya que ésta se fue consolidando desde distintas miradas, enfoques y finalidades que han influenciado sobre las percepciones que se tienen y por ende están relacionadas directa o indirecta sobre el particular objeto de estudio. No pretende ser una síntesis historiográfica, sino que la atención radicó en recuperar hitos y antecedentes sustanciales que contribuyeran a elucidar debates e intervenciones que se sucedieron y persisten actualmente sobre esta prestación no contributiva que se expandió desde su creación en 2009 a un sector significativo de la población de nuestro país[77].

[77] Un informe publicado en el Boletín Oficial del Observatorio de la Seguridad Social indicaba que a agosto del año 2019 4.058.600 de personas eran titulares de esta prestación en el país. Para precisar sobre datos y cobertura véase: https://www.anses.gob.ar/información/datos-abiertos-asignaciones-univerales

Seguridad Social: una mirada dinámica de su complejidad

Se pudo advertir, desde la literatura seleccionada, que los sistemas de protección social[78] comenzaron a ser re-discutidos en los últimos años producto de las transformaciones de la sociedad salarial. El pleno empleo formalizado y regulado fue mutando a otras formas de contratación y nuevas concepciones se disputan en el presente, entre éstas una mirada que cuestiona los sistemas de protecciones ligados estrictamente a los derechos del trabajo formal auspiciando el reconocimiento del derecho a la existencia material y social como condición de ciudadanía, iniciando un interesante debate, aún abierto y en pugna, acerca de la necesidad de intervenir en la pobreza mediante nuevas modalidades, mecanismos y dispositivos de distribución de renta o ingreso básico universal, siendo la AUH también parte de estas discusiones, más allá de su ubicación actual en el sistema de seguridad social.

Bertranou (2010a) entiende que históricamente las asignaciones familiares se originaron en el contexto del desarrollo de los sistemas de protección de naturaleza contributiva bismarkiana, sin embargo, no formaron parte de la seguridad social estatal que integra y profundiza en el siguiente paradigma, a partir del informe "Social Insurance and Allid Services" de William Bererigde, en el Reino Unido en 1940. Las asignaciones familiares inicialmente surgieron en Francia y Bélgica en la década de 1920, cuando un grupo de empleadores/as brindaban prestaciones a sus trabajadores que eran y resultaban proporcionales con el número de hijos de cada familia. Posteriormente para contrarrestar la carga del financiamiento desproporcionado hacia aquellos empleadores/as que concentraban trabajadores con familias numerosas, se generaron las cajas de compensación con el fin de distribuir la carga entre todas las empresas. Esta modalidad de organización bajo seguro o mutual de los/as empleadores/as se expandió por Europa para luego implementase en América Latina mediante diversas leyes. Según la Asociación Internacional de Seguridad Social (2010) esto ocurrió en nuestro país en el año 1957[79].

Rofman, Grusha y Chevez (2001) consideran que el régimen de asignaciones familiares constituye un planteamiento doctrinal relativamente nuevo comenzando en la primera mitad del Siglo XX y consolidándose en las últimas décadas de ese mismo siglo, teniendo

[78] Aclaración: los mismos son abordados con mayor precisión en el transcurso del capítulo.

[79] Según la Asociación Internacional de Seguridad Social (2010) en Bolivia se sucede en 1953, en Brasil 1951, Chile en 1937, Colombia en 1957, Costa Rica en 1974, México en 1973, Nicaragua en 1956, Uruguay 1943, incluso en Canadá el desarrollo de las asignaciones familiares fue posterior a la cobertura de otros riesgos sociales (vejez, invalidez o muerte) y las mismas datan de 1944.

como fin mejorar los ingresos de los hogares en función de su estructura y tamaño. Al igual que los sistemas previsionales, las asignaciones mantuvieron dos tradiciones no siempre concordantes:

a- Los sistemas contributivos tienen su génesis en Alemania por el Canciller Otto Von Bismarck a fines del Siglo XX, cuya idea básica era el derecho a la jubilación que se ocasionaba al haber contribuido y aportado a un fondo común, independientemente de las necesidades específicas de trabajadores, por lo cual el financiamiento del sistema corría por cuenta de sus propios participantes. Ahora bien, si el salario estaba exclusivamente a cargo de los empleadores/as en forma individual, el efecto sería distorsivo en el mercado de trabajo ya que los patrones optarían por contratar a personas sin familia preferentemente. Para evitar esto, se organizaron distintos niveles en los cuales los contratantes asumieran determinadas obligaciones mensuales, pero proporcional a la masa salarial que abonaran y paralelamente realizaban pagos referidos a asignaciones familiares. Si los desembolsos ejecutados excedían o no alcanzaban el monto comprometido, se creaban compensaciones mediante la utilización de un fondo común de los/as empleadores/as. Como producto de esta modalidad de compensación, las asignaciones familiares fueron tradicionalmente limitadas a quienes contribuían. Estos sistemas cerrados se justificaron desde una fundamentación económico financiera. Sin embargo, hay otros esquemas contributivos que difieren de esta lógica, entre los que se pueden identificar: los sistemas de salud, previsión social, desempleo, siniestros, entre otros. En el caso de las asignaciones familiares no tendrían un componente de seguro ya que no existiría un elemento de incertidumbre, adquiriendo por tal motivo otros rasgos.

b-Los sistemas no contributivos: en países de tradición anglosajona, la seguridad social se planteó como un derecho ciudadano, financiándose principalmente con recursos tributarios[80]. Estos regímenes, sin embargo, establecían diversas restricciones para su accesibilidad, limitando a los/as destinatarios/as a fin de controlar el costo del sistema.

Las asignaciones familiares no eran seguros, sino transferencias que otorgaban a la totalidad de participantes un monto económico en relación a las cargas de familia intentando así mejorar los ingresos per cápita de los hogares. En Argentina los objetivos fueron cambiando a lo largo de su historia y utilizados con múltiples fines. Por un lado, tuvieron como componente central el pago por hijos/as, con el fin de mejorar las condiciones de vida de las personas. Al mismo tiempo, otras (como son las asignaciones

[80] Nueva Zelandia, Canadá, Australia fueron algunos de los países pioneros que adoptaron esta modalidad.

por escolaridad) tendieron a fomentar la retención en el sistema educativo procurando garantizar mejores condiciones para su incorporación y permanencia. Por su parte las asignaciones por nacimiento y adopción tendrían un acercamiento a la modalidad de seguro, ya que se trataría de un pago único vinculado a costear gastos referidos a un suceso y la asignación por maternidad adquiriría una orientación a la protección de una posible discriminación que trabajadores pudieren ocasionarle durante ese período, entre otras variantes. A partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, existiría cierto consenso en considerar a la seguridad social como una protección social, un derecho universal ya que contribuiría al crecimiento y desarrollo humano, a través de mejoras en el bienestar. En la actualidad pueden identificarse dos directrices o tipologías de estrategias de extensión. La primera denominada de cobertura horizontal y comprende las garantías de seguridad económica y acceso de toda la población a diversos servicios esenciales (salud, educación, saneamiento) y estaría conectada con la iniciativa del Piso de Protección Social adoptada en abril de 2009 por el Alto Comisionado de Programas del Consejo de Secretarios Ejecutivos de las Naciones Unidas, como iniciativas conjuntas de acción multilateral reservadas a abordar las consecuencias de la crisis global. La segunda dimensión llamada cobertura vertical busca proveer a la población de mayores niveles de seguridad económica y protección de salud dirigidas a optimizar estándares de vida, inclusive cuando las personas enfrentan diversas contingencias contempladas en la protección social básica como el desempleo, enfermedades, vejez, por accidente de trabajo, etc., ésta se relacionaría con el Convenio n.° 102 de la Organización Internacional del Trabajo de Norma Mínima en Seguridad Social de 1952.

Asignaciones Familiares en Argentina. Antecedentes centrales

El sistema tiene como referencia y origen el primer subsidio por maternidad[81]que se generó en 1934. Desde 1940 se comenzaron a abonar beneficios a hijos/as en el sector bancario y en 1957 se dio forma a un sistema integral de asignaciones y subsidios familiares. Los Decretos-ley n.º 7913 y 7914/57 otorgaron obligatoriedad al régimen de aportes acordado en las paritarias de la Convención Colectiva de Trabajo n.º 108-56 entre la Confederación General del Comercio y Comisión Coordinadora Patronal de Actividades Mercantiles para el pago de un subsidio para hijos/as menores de 15 años o

[81] Para especificar sobre la protección a la maternidad en Argentina véase Biernat, C. y Ramassiotti, K. (2008) en: "La tutela estatal de la madre y el niño en Argentina: estructuras administrativas, legislación y cuadros técnicos (1936-1955)".

incapacitados. El posterior Decreto 7914/57 surge por la propuesta de la Unión Industrial Argentina extendiendo un beneficio para trabajadores industriales, generando iguales prestaciones y mecanismos para su otorgamiento mediante la Caja de Asignaciones Familiares para el personal de la industria. Luego, a través del Decreto 16811/57 fue creada la Caja de Subsidios Familiares para Empleados de Comercio y años más tarde por Ley n.º 15.223/59 surge la Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria. Las distintas cajas fueron creadas mediante mecanismos de compensaciones y los/as empleadores/as otorgaban aumentos de salarios vinculados a la estructura familiar de sus trabajadores y el costo de éstos se financiaba solidariamente por la totalidad de empleadores/as del sector. En ese período las cajas generaban superávit y fueron acumulando activos a lo largo de estos años. Desde 1957, año de creación de las cajas, hasta 1967 cuando se aprueba la Ley n.º 18.017, se estableció la primera grilla de asignaciones familiares y además se definieron las principales inclusiones de las actividades a cubrir, determinando el porcentual de contribución sobre la nómina salarial por parte del sector empresarial. Esta ley unificó las distintas cajas, sin embargo, mantuvieron la administración en forma independiente.

Trabajadores del sector público demoraron una década en recibir las asignaciones familiares y en 1973 se amplió a las empresas del Estado por medio de la Ley n.º 20.586 del mismo año que se extendió a pensionados y jubilados. Las creación y constitución de las prestaciones disponibles se generaron en su mayoría antes de 1975, visibilizando una elevada diversificación que complejizó el sistema. Desde su surgimiento el pago se efectuó en forma directa por empleadores/as, haciendo uso posterior de un mecanismo de compensaciones a través de las cajas entre quienes realizaban pagos que excedían las contribuciones. Una modificación sobre esta modalidad fue la que estableció el Decreto-ley n.º 19.722/72 que facultó a las cajas a realizar la liquidación directamente acorde a las formas y posibilidades administrativas de las mismas.

El sistema fue tradicionalmente financiado por contribuciones de empleadores/as, las que rondaban el 5% de los salarios y en la década del 70 y parte de los 80 el 12%, en 1985 se disminuyó al 9% al destinarse un 1,5% al seguro de desempleo y se redujo al 7,5% en 1992. Esta información permite identificar tres períodos diferenciados, el primero dura más de siete años y cubre desde la creación del sistema hasta agosto de 1964 y los aportes patronales oscilaron entre el 4 % y 5%. En un segundo momento que se extiende por más de 21 años los aportes se incrementaron al 10% y 12% y un tercer período que se inicia a fines de 1985 y dura hasta principios del 1994 estableciendo una variación que va del 9%

al 7,5%. En noviembre del 1991, en el contexto del Estado post social o neoliberal, el cual se caracterizó anteriormente, parte de las reformas apuntaron justamente a la legislación laboral y seguridad social. El Decreto de desregulación 2284/91 crea un Sistema Único de Seguridad Social que toma a su cargo todas las funciones que tenían las cajas de subsidios familiares disolviendo las mismas teniendo como fin el control por parte del Estado de los aportes a la seguridad social, específicamente los correspondientes a obras sociales y asignaciones familiares. Otra reforma significativa fue la Ley n.º 24.714 de 1996 que cambió profundamente el sistema de asignaciones familiares, instituyendo limitaciones según sean las remuneraciones percibidas y poniendo topes, disminuyendo por ende el alcance de la cobertura.

Este breve esbozo da cuenta de las disputas sucedidas a lo largo de la historia. Grassi (2018a) sostiene que estas luchas se dieron desde principios del Siglo XIX cuando ya Bialet Massé en 1904 realizó el primer informe sobre condiciones de trabajo en Argentina y medio siglo de resistencia patronal con idénticos fundamentos a los que se siguen reproduciendo sobre la falta de competitividad de la producción local por los altos costos del trabajo, hasta que se generara el primer Ministerio de Trabajo y Previsión en el año 1949, luego se actualizó en el gobierno de Arturo Frondizi en 1958 como Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El gobierno militar de Juan Carlos Onganía lo disolvió en el Ministerio de Economía y Trabajo, luego el presidente del gobierno militar Agustín Lanusse nuevamente lo recupera como Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El presidente Fernando De La Rúa modificó el nombre y lo llamó Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, no separando la Seguridad Social, ANSES siguió permaneciendo en su órbita, aunque Domingo Cavallo, ministro de dos gobiernos[82], intentó crear un Ministerio de Seguridad Social cuyo objetivo era controlar los recursos y no jerarquizarlos. Durante la década de 1990 adquiere mayor protagonismo el Ministerio de Trabajo en razón de las reiteradas reformas laborales con la finalidad de flexibilizar el empleo en nombre de lo que entonces se pretendía legitimar como la modernización de las relaciones laborales y su última trasformación en esta dirección, condicionada por el Fondo Monetario Internacional (en adelante FMI), fue la Ley Nacional de Empleo Estable aprobada con un fuerte condicionamiento por sobornos a los Senadores de la Nación en el año 2000. Por su parte Eduardo Duhalde instituyó el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Néstor Kirchner logró consenso en el

[82] Domingo Cavallo economista y Ministro del gobierno de Carlos Menem del 01/03/1991 al 06/08/1996 y del gobierno de Fernando De La Rúa del 20/03/2001 al 19/12 del mismo año.

Congreso para la derogación de la ley De La Rúa y la correspondiente aprobación en el año 2004 de la vigente aún Ley n.º 25.867. Con estas medidas comenzaba el tiempo de una compleja reconstrucción estatal, hasta 2015 cuando una "vieja-nueva alianza política" nucleada en Cambiemos lleva a la presidencia a Mauricio Macri[83].

Clemente y Maglioni (2016) indican que los procesos de dualización de la sociedad tienden a reproducirse, más allá de la inversión social que se destinó a educación, salud y seguridad social entre 2003-2015, donde convergieron: seguridad social y ayuda social como partes del sistema de protección social que se utilizaron para englobar sistemas con diferencias importantes en cuanto a cobertura como calidad. Estas investigadoras observan una tendencia reduccionista que puede operar bajo la amplia idea de la protección social, fortaleciendo más una perspectiva de ayuda-asistencia que la idea de seguridad-derecho[84]. Reflexionan y fundamentan sobre el derrotero de la noción de protección social como atributo central del EB y no como categoría sustantiva del mismo. En una vertiginosa revisión bibliográfica encuentran que las reformas sucedidas en varios países en los 90 se consolidaron bajo un cierto consenso que sostuvo justamente que los problemas económicos y sus crisis fueron a consecuencia del EB. En base a estos argumentos se justificaron y llevaron adelante reformas en el Estado, privatizaciones, reducción del gasto social, endeudamiento, entre otras cuestiones. En ese marco, los PTC constituyeron una estrategia de intervención orientada al tratamiento de la pobreza en América Latina y en nuestro país.

Castel (1997b) al respecto subraya la diferencia entre seguridad social y ayuda social. La primera es un medio de socialización generalizada de los riesgos al dar cobertura a los/as asalariados/as, sus familias y todos/as las que se inscriben en el orden del trabajo. La ayuda social refiere a la asistencia subsidiada para aquellos que no la tienen asegurada por el trabajo o la propiedad y, según argumenta, en las últimas décadas la evolución de esta dualidad, lejos de disminuir las diferencias las profundizó poniendo en retroceso políticas integradoras, ampliando tratamientos especiales dirigidos a la población con problemas. Fleury (1997) considera que existen diferentes modelos de protección producto de diversos factores intervinientes: cultura política, estructuras institucionales,

[83] Aclaración: "vieja-nueva alianza política" es una expresión propia construida para referir particularmente a históricos sectores sociales, políticos y económicos conservadores que se incorporaron en esta nueva alianza para lograr el triunfo electoral en 2015. En el capítulo siguiente se reconstruyen los modelos de intervención sobre la pobreza desde una mirada histórica precisando sobre el período 2009 donde se crea la AUH hasta 2019.

[84] El entrecomillado es utilizado por las autoras para resaltar las diferencias que van observando en los sistemas de protección social, particularmente entre ayuda y seguridad social.

entre otras, e identifica tres modelos de protección: - El Modelo Asistencial en el cual el predominio del mercado es la base y la protección social, se dirige a grupos específicos y vulnerables focalizados, - El Modelo del Seguro Social donde la ciudadanía es regulada por las condiciones en el mercado de trabajo y -El Modelo de Seguridad Social, identificado con el Welfare State, desvinculando la protección de las contribuciones anteriores, asociándola exclusivamente a la necesidad con base en principios de justicia social. Otros/as autores analizan los modelos desde diferentes dimensiones o categorías[85].

En la dirección de adoptar una concepción integral de protección social, la CEPAL constituye una referencia en los debates regionales cuyo epicentro es la cohesión social, que es una noción sociológica que adquiere fuerte significancia en la década del 2000 y parece reemplazar el clásico imperativo de integración social con tradición en la bibliografía conocida sobre marginalidad. El cambio de un imperativo por otro se podría explicar, en parte, por la conflictividad que atravesó el final de siglo a consecuencia de las transformaciones económicas y sociales en la región bajo el dominio preponderante de la racionalidad neoliberal. Para la CEPAL (2004) un acuerdo de cohesión social en materia específica de protección social debería incluir: seguros de desempleo, invalidez, vejez y muerte y contemplaría además la accesibilidad a servicios de salud. Dicho compromiso contendría políticas de empleo activas y apoyo al sector informal. La protección social y el funcionamiento fraccionado de las políticas sociales organizadas por programas segmentados, podrían superarse a partir de un conjunto de políticas sociales en un sistema de protección social integral que las articule.

La CEPAL (2010) expresa al respecto que:

> [...] un sistema de protección social es más que una estructura institucional: es un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que se desea construir y regular su convivencia. Determina que derechos se aplican a todos, como se garantizan y como se hacen viables. Esto supone instituciones, normas, programas y recursos. (p. 37).

En el primer capítulo de este trabajo se señaló que los PTC que comenzaron a establecerse en la región latinoamericana como modelos de intervención dirigidos a atener la población en situación de pobreza extrema. En el año 1997 estaban presentes en

[85] Dos trabajos importantes para profundizar sobre el tema son los de Filgueira (1999); "Entre pared y espada: ciudadanía social en América Latina" y Martínez Franzoni (2008): "Régimen de Bienestar Familiarista. ¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social en América Central".

tres países y en veintiuno para 2015[86]. Villatoro (2007b), Robles (2013) consideran que dichos programas surgidos al interior del paradigma de la protección social impulsados centralmente por organismos de cooperación multilateral, en su mayoría serían expresiones de continuidad de las políticas de protección minimalistas-focalizadas llevadas a cabo para paliar los efectos de las crisis económicas y programas de ajustes instrumentados en los 80 y profundizados en los 90, evolucionando hacia un enfoque más integral en que la articulación con la institucionalidad sectorial resulta indispensable. Dada la diversidad y modalidades, Madariaga (2009), sin hacer una clasificación exhaustiva y determinante, procura ordenar el universo de los PTC identificando tres tipos, cada uno de ellos con diferencias respecto de destinatarios/as, las prestaciones ofrecidas y la lógica con que opera cada uno. Interesó además considerar que estas lógicas circularon en distintos ámbitos incidiendo en la construcción de representaciones sociales que se tienen de los PTC. Esquemáticamente se resumen en la siguiente matriz[87]:

PTC	Características
Tipo 1	Con incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte, influenciados por el programa Progresa en México. Son enmarcados en este tipo aquellos que interpretan que los problemas que enfrentan las familias se centran en la falta de acceso a servicios básicos, tanto por problemas de demanda como de oferta (inaccesibilidad). Buscan incrementar el uso de servicios sociales disminuyendo barreras de acceso mediante las transferencias monetarias.
Tipo 2	Con transferencias de ingresos con condicionalidad blanda, inspirados en el Bolsa Familia de Brasil. Identifican como principal dificultad que enfrentan las familias más pobres la falta de ingresos e incapacidad de insertarse en los circuitos laborales, fundamentalmente el de trabajo formal. Tienen como objetivo asegurar un nivel básico de consumo mediante transferencias económicas que se fijan según los valores que se establezcan en la línea de pobreza o canasta básica de alimentos. Se basan en la idea de corresponsabilidad, por lo tanto, la transferencia monetaria es considerada un derecho de ciudadanía y por ende las condicionalidades a los hogares tienen una carga secundaria y el monitoreo es más laxo. No cuentan con mecanismos de egreso a excepción de perder la condición de elegibilidad.
Tipo 3	Redes de articulación social, tomando como modelo la experiencia del programa Chile Solidario. No se trata de programas, sino de estructuras que buscan coordinar las prestaciones ofrecidas por programas con la lógica de que las vulnerabilidades no derivan solo de la falta de un salario, sino por limitaciones múltiples (sociales, culturales, políticas, económicas, geográficas). Se basan en la idea de mínimos sociales.

[86] Según la CEPAL. Para precisar véase en: http://dds.cepal.org/bdptc/.

[87] La matriz es de elaboración propia siguiendo la perspectiva analítica de Madariaga abordada en este apartado. Para profundizar en las modalidades y características de cada programa descripto, como se señalaba en cita n.º 11, consultar Cecchini y Madariaga en: "Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe", CEPAL Cuaderno 95.

Siguiendo los tipos de programas antes caracterizados, y estableciendo ciertos reparos, se podría ubicar a la AUH dentro del segundo tipo de PTC, alejado del modelo tutelar chileno y con ciertas divergencias sustantivas con Brasil y cuya diferencia no está definida por el ingreso de las personas por su situación de pobreza, sino por la condición de informalidad de jefes/as de familias. Además, su inserción en el sistema de seguridad social la diferencia de la lógica propiamente dicha de otros programas, justamente por inscribirse dentro del sistema AAFF, aun así, mantiene continuidades y controversias como las condicionalidades que con posterioridad son abordadas en este trabajo.

Las limitaciones de los PTC son visibles en sociedades duales, donde las desigualdades son significativas y los programas operan bajo la lógica del universalismo mínimo no superando el umbral de la reproducción básica del grupo familiar. Para la población más pobre la accesibilidad al sistema de protección social no podría ser por la vía contributiva según esta lógica. Las relaciones de trabajo en economías latinoamericanas están establecidas en un alto porcentaje por niveles de informalidad. Los organismos internacionales de créditos, como se enunció, tuvieron un rol importante en la arquitectura de estas propuestas, no solo en el financiamiento y monitoreo, sino en la construcción simbólica conceptual y justificación de los mismos. Estos dispositivos permearon la subjetividad de las propias estructuras administrativas, de los agentes y la sociedad en general. Su diseño como ejecución incidieron en la construcción de representaciones sociales, y si bien existen continuidades y rupturas las contraprestaciones y condicionalidades requeridas a destinarios/as fueron adquiriendo cierta legitimidad social que intensificó las diferencias sociales: entre trabajadores/as formales registrados e informales o desocupados/as.

El Banco Mundial. Rol, función e influencia. La teoría del desarrollo humano

Abouharb y Cingranelli (2007a) expresan que el llamado Grupo BM abarca un conjunto de instituciones, entre las que se encuentran el Banco Internacional de Reconstrucción de Fomento (BIRF), que toma recursos del mercado internacional de capitales y Asociación Internacional de Desarrollo (AID), que los adquiere de los países donantes y del BIRF. Más del 50 % de sus recursos, en el último cuarto de siglo derivó de Estados Unidos, Japón y Alemania. En 2007 contaba con 12.500 personas aproximadamente de 160 países diferentes, el 40% de ellas trabajaba en oficinas de los países prestatarios. El BM presta, según sus propios informes entre 20 y 25 millones de dólares por año y como punto de comparación cabe recordar que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

(PENUD) gasta menos de 3 millones anuales. Fundado en 1944 junto al FMI en la conferencia de Woods, el BM surge para promover la reconstrucción europea luego de 1945. Hasta 1956 se estima que dos tercios de sus préstamos se empleaban en países de Europa. Hacia fines de 1960 continuó su misión con los estados denominados en desarrollo, impulsando la industrialización y obras de infraestructura en Latinoamérica, y ya en 1968 con el Presidente Robert McNamara, el eje fundamental de esta institución fue la intervención sobre la pobreza, financiando principalmente proyectos educativos, agrícolas, entre otros. Hasta 1980 brindó créditos para propósitos específicos: construcción de diques, plantas de energía y luego se abocó a programas de ajuste estructural de más amplio alcance, promoviendo a su vez el comercio como la inversión orientada a la exportación. Para 1999 los préstamos de ajuste estructural fueron los centrales para la entidad. El propio BM (2007) afirma que sus tareas actuales incorporan financiamiento de las necesidades de largo plazo en materia de desarrollo humano y social, el apoyo a economías en crisis y promoción de reformas políticas e institucionales. Se describe además como una institución educadora que hace esfuerzos por la investigación y difusión planteando temas de preocupación que derivan en diagnósticos para el financiamiento de proyectos.

Ghazi (2005) destaca que este organismo fue criticado por una cultura de la aprobación discrecional sin que sean consideradas las diversas evaluaciones que daban cuenta de su falta de efectividad. El Informe de Wapenhans de 1992 demostró que más de un tercio de los proyectos financiados por el BM habían fracasado de acuerdo a las pautas fijadas por la propia institución. Cada plan fallido implicó una significativa carga de deuda para el país involucrado. Por su parte, Abouhab y Cingranelli (2007b) subrayan que no se gobierna según el principio de voto igualitario para cada Estado, sino que las decisiones se realizan por voto ponderado, donde cada país vota de acuerdo a los fondos que aporta. Estados Unidos posee 16,8 %, de las acciones en el BM y FMI, los países del G8[88] reúnen el 44% en el BM y 47% en el FMI. Esto brinda un peso en la decisión y priorización de lo que se quiere financiar. Pautassi (2001), en un sentido crítico, señala precisamente que el BM como FMI establecen reformas políticas para países en vías de desarrollo a través de acuerdos y condicionalidades que son expresados como un conjunto de políticas que el país receptor del crédito deberá ejecutar y consisten en un contiguo de medidas de

[88] Se denomina G8 al grupo con peso económico y político relevante integrado originariamente por: Alemania, Estados Unidos, Canadá, Francia, Japón, Italia, Rusia y el Reino Unido.

carácter liberal en lo financiero buscando principalmente en leyes del mercado un intento claro de liberalizar y privatizar la economía en contextos de estricta disciplina fiscal.

Las constantes críticas hicieron que en 1989 el presidente del BM Lewis Preston, estableciera como eje fundamental la reducción de la pobreza. Esto daría lugar a lo que comúnmente se conoció o denominó como segunda generación de ajustes estructurales que exigen protecciones para los más pobres. Ribe (1990) indica que según la concepción del BM los países que no ajustan no crecen, o si lo hacen, es a ritmo lento.

Corbalán (2002) expresa que Argentina se unió al BM en 1956, iniciando una relación que creció en intensidad. El primer préstamo fue conferido en 1961[89] destinado a la construcción de rutas. Durante las décadas siguientes los créditos no tuvieron demasiada relevancia. Con la recuperación democrática en 1983 y bajo la presidencia de Raúl R. Alfonsín el gobierno buscó apoyo técnico financiero con el objetivo de reformar el sector público, pero es a partir de la asunción del gobierno de Carlos S. Menen que el BM multiplicó los empréstitos otorgados. Se financió el programa de Reforma del Estado generado por la Ley n.º 23.696 en 1989. Junto al BID, el BM aportó 650 millones de dólares entre 1991 y 1992, para afrontar la salida de 120 mil empleados públicos. Otros préstamos fueron destinados a reforma estructural, incluyendo transformaciones del Estado en provincias y municipios siguiendo las pautas del programa nacional cuyos ejes fueron: privatizaciones, reducción de personal, achicamiento y reducción del gasto, entre otros aspectos.

Fiszbein (2009a) considera que la preocupación del BM pasa por la eficacia y viabilidad del proyecto y teniendo en cuenta una obra editada por la propia entidad sobre los PTC, destaca que la inclusión de condicionalidades hace que el programa logre fácilmente consenso y apoyo político por parte de quienes no reciben la asistencia, en otras palabras las clases medias o altas se inclinarían con mayor probabilidad a sostener, o al menos tolerar programas sociales que exijan alguna conducta de parte de destinatarios/as, debiéndose ganarse lo que reciben[90].

---

[89] En 1956, instaurada la Revolución Libertadora que derrocara al gobierno democrático en 1955 y cuyo Pte. fue Pedro, E. Aramburu. En 1961 en un gobierno democrático presidido por Arturo Frondizi recibe el primer préstamo.

[90] Nótese que estas concepciones han incidido en las estructuras técnico-políticas del Estado, agentes y además en lo/as propios destinatarios/as. Un Proyecto de investigación sobre transferencia condicionada de ingresos y vida cotidiana: estudio comparativo de la AUH (Argentina) y Familias en acción (Colombia), docentes investigadores de carreras de Trabajo Social de las universidades nacionales de Argentina (UNLU, UNLA, UNLP, UNL y de la Universidad de Quindio Colombia), da cuenta de esto. De 150 encuestados/as en el aglomerado del gran Santa Fe, el 85% de titulares de la AUH contestaron percibirla como una ayuda o subsidio y no como un derecho. Disponible en: http://www.reduniversitaria.unlu.edu.ar ,

Sarfaty (2009) por su parte sostiene que en las últimas dos décadas han existidos distintas iniciativas para introducir el enfoque de derechos humanos dentro del BM, sin embargo, ninguna propuesta tuvo éxito significativo y el Comité Ejecutivo no ha adoptado una política oficial contundente en este sentido, siendo los derechos una cuestión marginal para el organismo, notándose el predominio de una concepción que postula los derechos humanos desde un carácter instrumental. Bajo esta lógica los PTC no se diseñarían sobre las bases y exigencias de derechos humanos, sino por el impacto positivo que puedan tener en la inclusión de sectores marginales, considerando su productividad, adaptabilidad y disipación de conflictividad y resistencias frente a lógica y racionalidad de ajuste que sustenta el organismo.

Etchichury (2013) precisando ya sobre la AUH fundamenta que se sucedieron distintas rupturas y continuidades desde su creación. Algunas de las tensiones derivarían de los criterios, requisitorias y condicionalidades diferenciadas entre destinatarios/as de asignaciones familiares. Cabe recordar que para la creación de la AUH el gobierno argentino recurrió a la asistencia del BM. A través del préstamo LN7703-Ar, la entidad otorgó 450 millones de dólares para financiar la implementación de la AUH, entre otras medidas de protección social. Este monto representó el 35% de los 1270 millones de dólares dedicado al proyecto de protección social. En 2011 entregó un préstamo adicional de 4809 millones de dólares, sin embargo, la importancia relativa de este crédito es menor, específicamente 10% inferior del total destinado a las medidas y el financiamiento principal derivó de fondos estatales[91].

Este breve recorrido da cuenta sintéticamente del rol y misión de los organismos de créditos internacionales, quienes validan las condicionalidades incorporadas a las prestaciones centralmente desde la teoría del capital humano y éstas, como se sostuviera, son admitidas en un amplio espectro social, político-técnico-económico y cultural, en la configuración de las políticas sociales como en las representaciones sociales que se construyen. Interesa considerar que los debates en el campo de la política social de un gran número de países latinoamericanos, en los que se incluye Argentina, en las últimas dos décadas estuvieron orientados por la racionalidad gubernamental neoliberal, entendida aquí desde la línea argumentativa de Giavedoni (2012b) quien la comprende

[91] Para ampliar sobre montos económicos asignados y cobertura de préstamos otorgados por el BM al gobierno argentino al momento de creación de la AUH y en su primer período de implementación véase Banco Mundial (2011). Disponible en: http://go.worldbank.org/XUHHFMCOT0

como aquellas formas de pensar un problema, de constituirlo, de hacerlo inteligible a través de determinadas características y, al hacerlo pensable, gobernarlo. Gobernar una esfera, en el planteo del autor, supone hacer entendible una realidad, y una cualidad de formular implícitamente modos de actuar sobre ella.

Las instituciones financieras descriptas, en perspectiva de Amartya Sen, definen la pobreza como déficit de capacidades o como falta de capacidad para desarrollar potencialidades y por ende aprovechar oportunidades. Los usos e interpretaciones que estos organismos han hecho de las categorías del human development and capability approach, han llevado a conceptualizar la política social como una receta básicamente orientada al combate de la pobreza, habiendo un desplazamiento del rol central del Estado como garante de derechos y por lo cual la oferta de servicios públicos debe ser básica y elemental, ya que la centralidad estaría puesta en las capacidades o activos de los propios individuos para que éstos logren aprovechar las oportunidades[92]. En 1993 un informe del PNUD sobre desarrollo humano sostenible y ajuste con rostro humano, tenía justamente como fin la generación y combinación de políticas de ajuste económico con la restauración de crecimiento y la denominada protección para los grupos considerados vulnerables.

Es dable considerar que la teoría del desarrollo humano surgía en la década de los 90 teniendo sus raíces en la preocupación que despiertan las críticas al enfoque economicista de los estudios del desarrollo y en la búsqueda por integrar en los análisis los aspectos sociales de la población e intentando avanzar en la complejidad del análisis y recuperar aspectos esenciales como la libertad, la justicia, la equidad, que habían quedado excluidos en dichos estudios. Tiene antecedentes en los trabajos de la teoría de la CEPAL en América Latina desde la década del 40 que coloca en el eje del análisis la condición del subdesarrollo y los fundamentos del crecimiento para las distintas naciones, constituyendo las bases de la teoría económica estructuralista. Luego la teoría de la dependencia en la década del 60 incorpora en su análisis la dimensión sociológica a través de la lucha de clases y los sistemas de dominación y en los 80 emerge en Europa la teoría de la regulación francesa con un enfoque holístico brindando un lugar importante al papel de las instituciones en el desarrollo. Simultáneamente, otras instituciones preocupadas por el medio ambiente elaboran propuestas conformadas en organizaciones

[92] Para ampliar sobre la teoría del desarrollo humano véase Sen (1999) en: "Development as freedrom". Dicha obra sintetiza las principales ideas del economista procurando entender y abordar el desarrollo como medio para potenciar las capacidades y libertades del ser humano.

supranacionales, y el enfoque del eco desarrollo presentado en 1973 por el director ejecutivo del programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente, aportaron nuevas perspectivas al enfoque economicista tradicional, brindando un nuevo abordaje del desarrollo que, como propuesta estratégica, fue presentada en 1987 en el conocido informe Brundtland titulado "Nuestro futuro común", en donde el desarrollo sustentable engloba el crecimiento económico, la equidad intergeneracional y el cuidado del medio ambiente en favor del ser humano. En este amplio marco conceptual, redirigido hacia lo social y lo ambiental, surge una nueva visión del mundo que desplaza la atención puesta en el crecimiento y la productividad como centro del quehacer en la sociedad hacia la noción de desarrollo, sus destinatarios/as y el medio ambiente, ocupando un lugar significativo en materia económica y social la concepción de Amartya Sen quién, convocado por el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo junto a un grupo de economistas, elabora una propuesta en torno al índice de desarrollo humano cuya publicación desde el año 1990 buscó constituir una tendencia internacional que evaluara el nivel medio alcanzado por cada país a partir de tres aspectos: salud, educación e ingresos. Sen (2000) entiende el desarrollo como proceso de expansión de la libertad real que estaría representada por la capacidad de las personas para conseguir varias combinaciones alternativas de funcionamiento, posibilitando a la persona en los entornos sociales económicos, culturales, políticos y medioambientales en que se encuentre, realizar cosas valiosas para ella y su familia. Las personas son consideradas por este enfoque como agentes activamente involucrados en la construcción de su propio destino y no solamente receptores pasivos. La libertad brindaría la oportunidad de lograr los objetivos y metas de los hechos que tienen razones para valorar y engloba diversos procesos que posibilitan las libertades en la toma de decisión y al mismo tiempo las oportunidades efectivas de hacerlo. En el marco de esta teoría y en el espacio societal de las libertades humanas, la salud constituye una de las libertades básicas de las personas, debiendo estar relacionada con los derechos y justicia social. Tener vida duradera y saludable es uno de los elementos piramidales de este enfoque y de toda sociedad moderna y democrática, y se debería considerar la salud como un derecho universal, por consiguiente, el mejoramiento de la salud de la población tendría que aceptarse como uno de los grandes objetivos del proceso de desarrollo, concebida desde una visión integral y colectiva, tanto de los problemas como de las soluciones, al igual que el reconocimiento del lazo que liga a las libertades con las instituciones sociales y económicas como a los derechos políticos y humanos. Entre las principales privaciones que enfrentaría el ser

humano, estarían los efectos negativos de la salud debido a las restricciones de las personas para acceder a los servicios, dada la deficiencia en infraestructura como la calidad en los servicios médicos y hospitalarios. La salud es una de las libertades de mayor importancia de las que puede gozar un sujeto, la de no estar expuesto a enfermedades y causa de muerte evitables y la falta de ella es una amenaza para el bienestar social y económico. Como se ha señalado, el índice de desarrollo humano tuvo la finalidad de generar una nueva medición a nivel internacional que destaque indicadores de carácter social que muestren la calidad de vida promedio de las distintas naciones. Una nueva medición centrada en los/as destinatarios/as del desarrollo intentó impulsar una tendencia internacional para que los países se preocuparan por generar las condiciones estructurales, institucionales, sociales y culturales a fin de que las personas alcanzaran la realización de sus justas aspiraciones y avanzar hacia la equidad social. Estas condiciones fueron articuladas en torno a un conjunto de derechos humanos: educación, salud, ingreso digno, derecho a la vida prolongada, midiéndose en indicadores que integran el IDH como un dato alternativo al PBI que sólo medía el crecimiento de los países. Posterior al informe Brundtland, en 1992 se celebró en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y desarrollo conocida como Cumbre de la Tierra que concluyó con la Declaración de Río, conocida como la Agenda 21. La misma está constituida por cuarenta capítulos y se convirtió en una plataforma para impulsar un nuevo desarrollo en el mundo para el cual sería necesario alcanzar una relación entre Estado y sociedad que permita definir objetivos estratégicos de manera integral en favor de las generaciones presentes y futuras que logren establecer una nueva escala de valores, aptitudes y estilo de vida que beneficie al entorno social donde se fortalezcan las capacidades y la libertad humana. Sin embargo, dada la extensión temática de la agenda como diferencias de políticas e intervenciones realizadas por los países suscribientes, las Naciones Unidas impulsa un trabajo operativo convocando a la Cumbre del Milenio llevada a cabo en Nueva York a principios del Siglo XXI y que tuvo como propósito presentar una agenda concreta de acciones hacia el 2015. Se consensuó impulsar ocho estrategias conocidas como los Objetivos del Desarrollo del Milenio. El PNUD 2003 destaca que:

> Los objetivos abordan muchas de las aflicciones más recurrentes y comparten un ideal común con ellos, pues reflejan el compromiso vital de promover el bienestar de la humanidad, la dignidad, la libertad y la igualdad para todas las personas. (p.27).

Las metas del Desarrollo del Milenio se centraron en: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la equidad de género y la autonomía de las mujeres; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sustentabilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Recapitulando, el desarrollo trazado en este capítulo mostró que la crisis de la sociedad salarial y EB favorecieron la conjunción de políticas específicas que apuntaron al individuo, principalmente y siguiendo a Merklen (2013a) desde los 80 en adelante quién las denomina políticas de individuación o del individuo diferenciándolas de las políticas de protección social. La protección social de la modernidad organizada[93] que se caracterizó por brindar seguridad y protección al alcance de todos/as, al conjunto de la ciudadanía: el derecho a la asistencia, a la salud, previsional, entre otras, procurando la integración social mediante regulaciones de tipo universal. A diferencia de éstas, las políticas de individuación apuntan centralmente al individuo como tal, tienen la producción de ese individuo como objeto y van a requerir que el mismo sujeto sea responsable de sí mismo y que se mantenga activo en toda circunstancia. Dos ejes nodales de estas políticas radican en: responsabilidad y activación. Las mismas están destinadas a aquellos/as que malograron su estrategia social donde la vida en sociedad se concibe aquí según el modelo de competencia generalizada y de luchas indeterminadas. Desde estos argumentos el autor estudia cómo esta concepción no sólo remite a las políticas sociales, sino que se trataría de una profunda modificación y reorientación de la relación entre Estado y sociedad. El sujeto es declarado responsable no sólo de su propia suerte, sino también de su actuación social y las consecuencias de su participación en la vida social. Estos mandatos de individuación tienen a su vez una exigencia de activación de la voluntad individual, obligando al sujeto a mejorar su desempeño, a invertir en su futuro y a asegurarse contra los avatares de la existencia. Estos requerimientos de responsabilización-activación están presentes en numerosas políticas sociales y PTC,

[93] Merklen recupera de Peter Wagner el concepto de modernidad organizada que alude al proceso que comienza en el Siglo XIX y se consolida en el Siglo XX, donde un gran porcentaje de ciudadanos fueron incorporados e incluidos mediante sistemas de regulaciones colectivas y es a partir de los cuales los sujetos adquieren las condiciones necesarias para su participación activa en la vida social. Esta sociedad denominada también salarial por diversa literatura como por ejemplo la de Robert Castel, se caracterizó por lo colectivo y su organización: en el trabajo industrial, sindicatos, convenciones colectivas, protecciones sociales, entre otras, que permitieron su acceso a bienes: salud, educación, vivienda, etc. Si bien no es una sociedad totalmente igualitaria, este sistema de organización permitió que todos/as trabajadores/as asalariados cuenten con regulaciones y protecciones sociales.

principalmente a partir de los 80, constituyendo así uno de los principales vectores de individuación. En la modernidad organizada se concebía a la sociedad como responsable ante diferentes consecuencias negativas de la actividad económica sobre el trabajador y por lo tanto debía proteger a las personas y a las familias. Así en los ciclos de crecimiento y depresión intrínsecos en una economía de mercado, el final del Siglo XIX hizo posible la configuración e implementación de las primeras formas de seguro de desempleo, puesto que cada trabajador corría un riesgo involuntario de perder su trabajo y era legítimo que la sociedad mutualizara ese riesgo y lo protegiera, siendo entonces la sociedad la que resguardaba a ese individuo. A la inversa, la cuestión social de riesgo se invoca hoy para subrayar el peligro que por sus actividades o su falta de precaución las personas hacen correr a la comunidad, acusando a quién pierde su trabajo de no haberse preparado para tal evento, ni haberse formado y no haber previsto lo que le podría suceder. Se lo acusa sobre todo de esperar que la sociedad lo socorra por su propia falta de previsión. El objetivo de las instituciones ya no sería la socialización o integración de las personas a la vida social, sino una intervención sobre el otro con la finalidad de trasformar cada sujeto en individuo de acuerdo a valores de autovalía-autonomía, y responsable de sí sobre los posibles riesgos que le puedan suceder. El autor entiende que las políticas tendrían una doble función en la regulación social: el control y la protección. En este sentido expresa:

> Es cierto que el individuo emerge como consecuencia de la relajación de ciertas obligaciones y reglas, pero también es el resultado de la institucionalización de otra seria de reglas que regulan ciertas áreas de la vida social [...] De este modo, la regulación de las relaciones laborales, (a partir de la institucionalización de los límites de edad o del límite del tiempo de trabajo, por ejemplo), hizo del trabajo un soporte de individuación, dejando de ser una mera forma de explotación [...]. (pp.70-71)

Visto las características generales en torno a las trasformaciones de las políticas sociales y las dinámicas estatales de intervención, es oportuno tematizar sintéticamente sobre la cuestión de las condicionalidades de las políticas sociales, para luego precisar como éstas están presentes en la AUH.

La condicionalidad en las políticas sociales y sus modalidades

Garcés (2017a)[94] señala que el término condicional refiere a aquello que está sujeto a un requisito que se solicita. Condición por su lado alude a un estado, situación especial en la que se encuentra una persona o a las circunstancias y sucesos que circunscriben a los individuos en determinadas situaciones y posiciones dentro de la sociedad. Entiende que se estaría frente a una política condicionada cuando se solicita algo a cambio por la obtención de un determinado servicio, bien o transferencia monetaria o de otro tipo. Los fundamentos de esa condicionalidad y su instrumentación se sustentan desde diferentes concepciones. Cabe recordar que como integrantes de una sociedad cumplimos con condiciones vinculas a obligaciones ciudadanas que debemos practicar. Para la incorporación al sistema educativo, por ejemplo, se solicita como condición contar con documentación para percibir una asignación familiar y trabajadores/as deben exhibir partidas de nacimientos, documentos, entre otros requisitos. Independientemente de estas demandas, el punto de debate aquí es la diferenciación, intencionalidad y justificación que de ellas se hacen según la clasificación elaborada previamente de la población. Pueden diferenciarse según sus objetivos, tipologías, destinatarios/as, entre otras clasificaciones. Una primera distinción elemental se daría entre condicionalidad y contraprestación, donde en ocasiones suelen usarse como sinónimos, sin embargo, tendrían matices y supuestos diferentes. La condicionalidad en términos generales sería más amplia, siendo la contraprestación un tipo particular de ésta y relacionada con una exigencia de tipo laboral o un requerimiento singular al momento de recibir la prestación. Algunos ejemplos se pueden hallar, según la autora, en las políticas de workfare y rentas mínimas de inserción. Una clasificación o caracterización primaria de las condicionalidades se estructuraría básicamente en:

a) las políticas y fundamentos del workfare. Si bien no existe dentro de la literatura especializada una única definición, Garcés (2017b) destaca que las políticas de workfare[95] tienen ciertos antecedentes en Inglaterra, principalmente con la Poor Law de 1536 y 1834 y con la Poor Law Amendment Act de Gran Bretaña. Si las personas pobres requerían ayuda tenían que negociar trabajo en las llamadas por entonces casas de empleo, las

[94] Se recuperó la perspectiva de la autora, en razón que su tesis doctoral aborda precisamente el estudio de las políticas sociales y condicionalidades.

[95] Para profundizar sobre workfare véase la obra de Handler, J. (2003a) en: "Ciudadanía social y workfare en Estados Unidos y Europa Occidental: de status a contrato" y Delfino, A. (2009) en: "Los vaivenes de la política de workfare en Argentina. Una mirada desde el concepto de reciprocidad social".

workhouse. Dichas instituciones funcionaban localmente otorgando trabajos de baja calidad para que esto no implicara competencia con el mercado laboral.

Desde la década de los 80, como se describió, se produjeron procesos de retracción de los EB, fue Estados Unidos quien se constituyó en uno de los países emblemáticos en la implementación de políticas de workfare. El Temporaly Asisistance for Needy Families fue uno de sus programas más reconocidos y representativos[96]. Estas políticas se fundamentan en el valor que esta corriente le otorga básicamente a la ética del trabajo como aspecto central de integración social. Además de un componente ideológico liberal que subyace, sus partidarios/as entienden que los bienes privados logrados derivan como fruto del esfuerzo y el trabajo. La política social está acompañada de obligaciones que no se sustentan determinantemente en un contrato formal, sino en un acuerdo tácito basado en obligaciones morales de la ciudadanía, temiendo siempre que al romperse la conexión entre trabajo e ingreso esta ética del trabajo sea deteriorada. Esta concepción enlaza a la pobreza y la comprende como un fenómeno material y una condición moral identificada por una pérdida de la cultura del trabajo y de responsabilidad individual. Para esta corriente, las acciones del Estado destinadas a reducir la pobreza generaron individuos dependientes de la ayuda social, incapaces de valerse por sí solos, siendo una consecuencia negativa. Entre los objetivos que persiguen es que la gente trabaje reduciendo las inversiones, montos y plazos de la ayuda social y solicitando específicamente una contraprestación laboral a cambio de la prestación recibida, sosteniendo a su vez que el cumplimiento de responsabilidades debe ser la condición sine quanon previa al goce de derechos. En efecto, tanto la accesibilidad como el mantenimiento de los beneficios sociales que el Estado brindaría son de carácter transitorio y condicional, sustentándose en la lógica del intercambio y el mérito para recibir una prestación. La responsabilidad se destaca por ser individual y a su vez tiene connotaciones punitivas de no cumplirse con las exigencias cuyas sanciones pueden llegar hasta el retiro de la prestación. Este tipo de obligaciones se basa fundamentalmente en la aceptación por parte de destinatarios/as de búsqueda de trabajo, no importa de qué tipo ni sus condiciones, debiendo tener la disponibilidad de empleabilidad. El Estado debe

[96] Programa creado en el año 1997 por la administración del Pte. Bill Clinton, destinado a familias pobres por ingresos con hijos/as menores de 18 años. La prestación consistió en un ingreso en dólares que tenía una duración de hasta cinco años por cada perceptor. Los/as titulares deberían asumir el compromiso de capacitación laboral y búsqueda de trabajo debiendo aceptar cualquier tipo de contratación que se les ofrezca. El no cumplimiento generaba sanciones, en situaciones extremas podrían ocasionar la pérdida de la prestación. Para mayor información véase http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/programs/tanf

promover sujetos activos que sean empresarios de sí y comprometidos en su propio destino. Serrano Pascual (2004) alude al paradigma de activación y lo comprende como una transformación desde una matriz de protección social pasiva hacia una activa cuyo principal objetivo sería incrementar las tasas de participación de sus perceptores en el mercado de trabajo y reducir el gasto social.

Lo Vuolo (2001) críticamente argumenta que estas políticas de workfare son comprendidas como aquellas intervenciones que colocan el acento en los incentivos y derechos al empleo, depositando la directa obligación de emplearse en los propios sujetos como precio a pagar para recibir un subsidio, promoviendo así la moral y la ética del empleo mercantil y de transferir la responsabilidad del bienestar personal a cada persona. Esto fomentaría las virtudes individuales reduciendo la dependencia con respecto al aporte del resto de la sociedad. Sintéticamente, la idea eje es que sean los propios sujetos afectados principales culpables de su situación por no haber previsto o haber hecho los esfuerzos necesarios para superar la situación.

b) las políticas de Renta Mínima de Inserción. Estas intervenciones pueden ser rastreadas en las políticas de rentas mínimas de inserción de Europa donde hay una aceptación de actividades alternativas al empleo: comunitarias, voluntarias, de capacitación, entre otras. Handler (2003b) identifica que ya a partir de la década de los 70 aproximadamente en Europa Occidental, los socialdemócratas adoptaron la tercera vía, que busca primordialmente seguir un curso intermedio entre los tradicionales defensores de los EB y partidarios del neoliberalismo quienes buscaban desmantelarlo. Sin pretensión de hacer encasillamientos determinantes, Rosanvallon (1995) sería, entre otros/as, un representante de esta corriente, el cual expresa o sostiene la idea de Renta Mínima de Inserción en las políticas sociales de Francia donde la condicionalidades impuestas refieren a una diversidad de tareas que involucran la búsqueda de empleo, además, la superan y en su lugar se acepta todo aquello que se relaciona con el desarrollo de actividades socialmente útiles: formación, participación en distintos trabajos comunitarios o voluntarios, esfuerzos personales dirigidas a reajustar conductas. En esta tendencia los derechos también se adquirirían en virtud de un contrato. Se fundamentan en la necesidad de integración social, no solamente la reinserción laboral, por lo que las condicionalidades establecidas son diversas, abarcando desde la búsqueda de empleo, pero también la supera, aceptando además aquello que se vincula con el desarrollo de actividades socialmente útiles, siendo otra forma de garantizar, en cierto modo, la inclusión social, preservando la idea de sujeto activo. Esta corriente considera que

actualmente el principal problema derivaría de la falta de oportunidades laborales para todos/as, por ende, se indica que el Estado debe posibilitar los elementos generando condiciones para que cada individuo tenga un lugar en la sociedad del trabajo, atendiendo las causas y no los efectos de la pobreza. Consideran que la economía pos-industrial no generaría la cantidad de puestos de trabajo necesarios para absorber al conjunto de la población empleable, a su vez, identificarían un colectivo de sujetos con escasa o baja calificación y sus insuficientes habilidades serían un obstáculo para incorporarse o encontrar un lugar en el mercado laboral, principalmente en el formal y se proponen, entre otros puntos, construir y desarrollar políticas públicas de regulación del mercado laboral y reformular los principios de la seguridad social reduciendo la jornada laboral y abonando un ingreso de inserción y formación. Estas argumentaciones dieron lugar a la implementación de políticas activas hacia el mercado de trabajo comunes en gran parte de Europa Occidental. A cambio de las prestaciones recibidas los/as favorecidos/as deben comprometerse en buscar trabajo o participar en actividades relacionadas incluyendo educación y capacitación. El principio de trabajar es lo esencial, lo prioritario. Las rentas mínimas de reinserción buscan además responder a las profundas transformaciones del contexto mundial caracterizado por la desocupación laboral, desafiliación social, entre otras dimensiones, y por eso consideran que el modelo tradicional de protección social debe transformarse y mutar hacia nuevos tipos de intervenciones. El Estado tendría la responsabilidad por la protección de sus ciudadanos/as, no obstante, las personas a su vez tienen una deuda con la sociedad que deben también respetar y por ende deben ser ciudadanos/as activos/as. El individuo es autónomo y responsable más allá de la situación en la cual se encuentre y los sujetos no son meros receptores con escasa iniciativa, sino por el contrario, capaces de desarrollar acciones para superarse.

Se infiere entonces que para esta corriente la extensión de los derechos puede amenazar la capacidad de ser autosuficiente, por tal motivo las obligaciones y responsabilidades individuales pasan a ser más importantes aún que los derechos, planteando una relación de reciprocidad entre Estado y ciudadano/a, estableciéndose los derechos y obligaciones de ambos, pero sobre todo, instalando la exigencia de éstos últimos para cumplir con sus responsabilidades, dándose un tránsito de la responsabilidad social hacia las obligaciones individuales[97].

[97] Una revisión analítica de estas propuestas de política social y concepciones puede hallarse en Gorz (1997) en: "Metamorfosis del trabajo. Búsqueda del sentido" y (2003) en: "Miserias del presente, riqueza de los posible".

c) otro tipo de condicionalidades que pueden observarse son las que se aplican desde la década del 90 en los programas de transferencias en América Latina y en nuestro país. Están fundamentadas y requieren como contrapartida para la obtención de la prestación, la demostración y compromiso de prácticas asociadas al ejercicio de otros derechos como la salud, educación, etc. La finalidad de estas requisitorias es contribuir a mejorar los rendimientos de otras políticas sociales. Así el acceso a un derecho o la obtención de una prestación determinada requeriría el cumplimiento de responsabilidades y demostración de diversas prácticas, que en sí mismas se instituirían en el acceso a otros derechos: salud, educación, identidad. Es oportuno señalar que si bien están presentes distintos fundamentos que justifican las condicionalidades en los diseños de las políticas y programas, se va colocando el énfasis en alguno de ellos.

d) otra condicionalidad observada estaría asociada al ejercicio de derechos sociales. En este caso pueden ubicar las que se sustentan desde la AUH. Las requisitorias que se demandan a perceptores/as de la asignación buscarían mejorar el rendimiento de otras políticas sociales como salud y educación. Se entiende que el cumplimiento de determinadas condiciones sanitarias (control de la mujer embarazada, calendario de vacunación, seguimiento nutricional, entre otras) y las educativas (particularmente relacionada con la asistencia y permanencia de niños/as y adolescentes en el sistema educativo formal), o de identidad como sería la obtención del Documento Nacional de Identidad, partidas de nacimientos, entre otras, vehiculizarían el acceso a otros derechos e integración social. Defensores de este tipo de condicionalidades creen en la idea que el Estado debería responsabilizar a la población por su educación. En esta dirección sustentan la idea de asociar como relacionar políticas de asistencia y de rentas mínimas con las políticas universales de salud y educación, cuyo fin sería mejorar el rendimiento como coordinación de todas las políticas. La condicionalidad de una prestación estaría conectada al acceso de otros derechos que el propio Estado debe garantizar. Sin embargo, dichas condicionalidades tomarían significancia siempre que se garantizara la existencia de una adecuada infraestructura social: escuelas y hospitales, asimismo, se arbitraran los medios tendientes a favorecer la accesibilidad de toda la población a estos servicios.

A diferencia de los argumentos esbozados, los desarrollos teóricos que se oponen a las condicionalidades, pueden encontrarse en lo que mayoritariamente se denomina enfoque o perspectiva de derechos[98] en las políticas sociales, sosteniendo que la imposición de

[98] Este enfoque es retomando con mayor desarrollo y precisión en el capítulo IV de la tesis.

condiciones representaría una retracción de la ciudadanía social y se interpondría una difusa línea en un contrato individual que directa e indirectamente sostiene el mérito y disciplinamiento para que las personas sean o no incorporadas a un prestación. Una amplia literatura en Argentina aboga a esta perspectiva. Referentes e investigadores/as: Abramovich, Arcidiácono, Pautassi y otros/as del Centro de Estudios Legales y Sociales de Buenos Aires se oponen a la solicitud de condicionalidades. Esgrimen diversas fundamentaciones, por una parte, entienden que las requisitorias no dejan de esconder un prejuicio hacia la población destinataria, ya que de conformidad las personas sólo se ocuparían de su salud y educación en tanto condición de recibir una transferencia específica. Por otro lado, estiman que este tipo de condiciones reforzarían los mecanismos de dependencia y a su vez favorecerían en colocar toda la carga del déficit en los propios damnificados/as del proceso de acumulación capitalista. Sustentan que las políticas sociales deben ser la vía seleccionada por los Estados para dar cumplimiento a los tratados internacionales de derechos humanos. Arcidiácono (2011) argumenta que los derechos humanos son pensados actualmente como un programa que debe orientar las políticas públicas en materia de inclusión social y desarrollo. Por consiguiente, deberían estar en sintonía con los principios de universalidad, igualdad, no discriminación, progresividad y no regresividad, acceso a la justicia, información pública e involucrar la participación de destinatarios/as, entre otras acciones. Las políticas sociales desde este enfoque contribuirían en garantizar y materializar derechos sociales. En cuanto a los PTC, entienden que éstos en general no respetan adecuadamente los estándares en materia de derechos humanos, principalmente las nociones de igualdad, no discriminación, universalidad y acceso a la justicia, siendo las condicionalidades el aspecto más controversial y discutido. Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2013) conciben que desde un enfoque de derechos las condicionalidades presentarían límites importantes a considerar, específicamente cuando dichos límites adoptan un carácter punitivo, en tanto su incumplimiento condiciona la percepción integra de una prestación o se constituye en causal de exclusión y además carga de responsabilidades a las mujeres, mayoritariamente con las obligaciones del cuidado. Identifican que el eje incluyente de la política, según sus enunciados, no se asentaría en las condicionalidades en sí mismas, por lo que no sería un argumento legítimo para aún seguir condicionándolas y responsabilizando a los/as ciudadanos/as y menos validar mecanismos punitorios. Desde la lógica de Derechos Humanos se objeta la inclusión de cualquier contrapartida o requisitoria condicional para la accesibilidad a un derecho. Les resulta inadmisible la sanción mediante la expulsión o

exclusión de los/as titulares de una prestación cuando no se cumplen las condicionalidades, ya que si el propósito es la integración social y el mecanismo propuesto se orienta a mejorar el rendimiento de las políticas sociales en su integralidad, quitar a las personas una determinada transferencia no tendría sentido, siendo más fructífero explorar las causas por las cuales la población no cumpliría con éstas. En síntesis, la mirada desde el enfoque de derechos está centrada sobre la titularidad de las personas y las obligaciones del Estado en garantizarlas, por ende, no consideran que responsabilizar a los individuos sea la vía adecuada.

CAPÍTULO III

Modelos de Intervención en perspectiva histórica. De los Programas de Transferencias Condicionadas a la Asignación Universal por Hijo

Introducción

El capítulo reconstruye y sintetiza los modelos de intervención sobre la pobreza en Argentina en perspectiva histórica. Estos modos de regulación e intervención social erigieron miradas, concepciones y representaciones sociales que interesaron a este trabajo dada su influencia en los distintos ámbitos: social, político, académico, cultual, entre otros y en particular sobre los agentes: trabajadores/as sociales del ámbito educativo y salud de Santa Fe capital. Se recuperaron a su vez diversos antecedes relevantes que permitieron un análisis integral de las formas de abordar epocalmente la cuestión social. Nótese que estos precedentes procuraron hacer una recapitulación no determinante de los procesos, sino que desde una traza sociohistórica y relacional constituyeron referencias para posteriormente precisar sobre el período y recorte temporal que abarcó esta tesis.

Desde el Informe Bialet Massé en 1904 durante el Gobierno de Julio A. Roca quien encargó por aquel entonces un relevamiento de situación al ministro del Interior Joaquín V. González[99], se reconocieron las complejidades regionales y las malas condiciones laborales de trabajadores/as. Este dato tuvo gran importancia dado que develaría la pobreza en Argentina y las distintas formas de opresión de la clase obrera. En esa época, la asistencia social derivaba esencialmente de la filantropía y La Sociedad de Beneficencia creada en el gobierno de Bernardino Rivadavia. El reporte construido contenía una descripción ordenada por actividad y sectores según las zonas geográficas. El fin no fue generar políticas asistenciales directamente, sino que la preocupación radicó en propiciar reglamentaciones elementales que contribuyeran a mejorar las condiciones laborales.

Es oportuno recordar que un antecedente de la política social asistencial fue la celebración del Primer Congreso Nacional de Asistencia Social[100], donde, entre otros

[99] Excede los alcances de esta tesis un análisis de mayor profundidad sobre la extensión de este período, únicamente se describieron ejes que dieron paso a la construcción del modelo de asistencia y promoción.
[100] Fue organizada por el Gobierno Argentino y realizada en Buenos Aires entre el 20 y 25 de noviembre de 1933. Cabe señalar que la literatura que explora la trayectoria de la acción social, considera que este evento constituye un hecho fundamental en el proceso de profesionalización de la ayuda social, a la vez

asuntos, se expresó que la pobreza no era un problema de causas estructurales, sino un tema angustioso de los pobres. Esta idea, sin bien fue con posterioridad cuestionada, también tendrá perdurabilidades que se expresarán de modos diversos[101].

Por aquel entonces los migrantes europeos trasladaron a nuestro país formas de mutualismo, modalidades de asistencia colectiva como asociaciones de socorros mutuos, que en su devenir fueron tomando importancia como ámbito de socialización y asistencia de las comunidades inmigrantes. La fiebre amarilla en Buenos Aires, la presencia del higenismo enmarcado en corrientes positivistas, imprimieron sus miradas sobre la cuestión social argentina asociadas a enfoques biologicistas que creyeron y relacionaron a los problemas sociales con patologías. Carballeda (2005b) expresa al respecto que la intervención que creó el positivismo argentino fue moralmente endeble y dicha debilidad se vinculará con la raza y con una concepción del ambiente social semejante a la del medio que utiliza la práctica médica, de esta manera las influencias del contexto, en tanto construcción de causalidades, serían atravesada por la biología que demarcará en forma territorial a unos y a otros no solamente desde la ubicación de clases sociales sino en una clara delimitación de espacios dentro de la ciudad y su periferia.

Arias (2012b) considera que el tratamiento de la pobreza que prevalece hasta la actualidad constituyó una matriz institucional profunda que estructuró las formas en las cuales los procesos se plasmaron. Reconoce tres rasgos característicos del vínculo asistencial. Primeramente, la asistencia es una prestación individual, se enfoca sobre ese sujeto, aunque su finalidad está colocada en mantener la sociedad integrada. Así la asistencia a los pobres como institución pública y en sus contenidos es singularizada y personal, procurando aliviar las necesidades de un sujeto específico. En segundo lugar, el vínculo asistencial es conservador y supone una relación de los pobres con la sociedad que se explica no solo por las necesidades de éstos, sino fundamentalmente por la importancia de sostener el todo social, proponiendo mitigar diversas manifestaciones extremas de la diferencia social, de modo que aquella estructura pueda seguir desarrollándose sobre la diferencia y esta correlación con el todo es la que brinda a la relación de asistencia un lugar central en la definición de categoría social. Por último,

que sería un punto de partida en la conformación de políticas sociales, en el marco de una redefinición de la intervención estatal.

[101] En el capítulo V, los/as entrevistados/as darán cuenta como aún estos conceptos y creencias están cristalizados y circulan en las instituciones donde trabajan.

destaca la asistencia como una relación específica entre derechos y deberes. El derecho a la asistencia es a la sociedad en su conjunto, no un derecho individual del pobre, cumpliendo así un rol orgánico ya que la destinataria de la acción asistencial es la sociedad, más allá de los pobres en sí mismos. Con esta argumentación la autora, desde un plano histórico, reconstruye distintos modelos de intervención sobre la pobreza que fueron significativos al trabajo de esta tesis permitiendo analizar los modos en que la cuestión social fue abordada y en particular que representaciones sociales se construyeron y cómo éstas influyeron y persisten hoy en las estructuras estatales y en los agentes. Se describieron antecedentes históricos que conformaron los modelos ya que admitieron comprender holísticamente la intervención estatal para luego centrarse en el recorte temporal del objeto de estudio. Desde la institucionalización de la AUH y siguiendo la autora, la misma habría transitado por dos modelos: el primero lo denomina aditivo para referir al período (2003-2015) considerado por una amplia literatura como gobiernos de nuevo signo, ya caracterizados en capítulos anteriores y el segundo llamado modelo de amortiguación (2015-2019) período en el cual emergió una "nueva-vieja" alianza conservadora de los gobiernos en la región. En nuestro país específicamente refiere a dos procesos de nuestra historia reciente, donde la AUH desde su creación en 2009 atravesó discursos, significaciones y sentidos diferentes que demarcaron los ámbitos de disputa, como de legitimación, sentidos e incidieron relativamente en la conformación de representaciones sociales sobre esta política no contributiva.

Prosiguiendo con la recuperación histórica de antecedes, cabe señalar que a partir de los años 50 la imagen del progreso indeclinable como solución de gran parte de los problemas sociales impregnó a las sociedades occidentales y a las ciencias sociales. La imagen del desarrollo relacionada a los procesos de industrialización y tecnologías crecientes que mejorarían, en parte, la calidad de vida de la población fue una cuestión potente en términos políticos e implicaba una confianza en la modernidad occidental. En Argentina, a diferencia del período anterior que se caracterizó por una movilidad general ascendente, esta fase mostrará controversias entre procesos de movilidad ascendente y descendente. Si bien se incrementó el salario de trabajadores/as de clase media, se inició un camino de dessalarización de la clase obrera en un contexto de deterioro del salario indirecto.

Torrado (1992) argumenta que en el marco de esta dinámica modernizadora y excluyente se ubicaría la institucionalización del modelo de asistencia y promoción. Las

ideas desarrollistas influyeron en los gobiernos influyendo sustantivamente sobre la estructura del Estado. La necesidad de crear instituciones que promovieran el desarrollo como la modernización en el país se tradujeron en distintas prácticas que promulgaban la importancia de la planificación y los criterios técnicos.

La estrategia desarrollista supuso tecnificar las operatorias estatales y consolidar organismos nacionales de planificación. La presencia de lo técnico tuvo preeminencia y se dispusieron diferentes estrategias para intervenir sobre la pobreza. La dimensión operativa instrumental se diferenció de lo político, sus aportes se sustentaban en la neutralidad de los procesos con un fuerte apoyo de organismos internacionales de crédito. En 1958 se creó la Organización de Estados Americanos (OEA) y entre otras tareas esta institución construyó lineamientos políticos con la finalidad de intervenir en los procesos de países latinoamericanos estableciendo recomendaciones técnicas de financiamientos para líneas de créditos. Fijó además entre sus prioridades contribuir a la paz, la seguridad en la región y proponiéndose explícitamente erradicar la pobreza crítica en América Latina. La táctica de Estados Unidos fue justamente cuidar y mantener el control político creando organismos para tal fin como fue en 1959 el BID y en 1962 el Pte. Kennedy en una reunión de la OEA, lanzó la Alianza para el Progreso. En el documento que se llamó carta de Punta del Este se establecieron prelaciones para la región con el objetivo de optimar las condiciones económicas. Entre las acciones centrales establecieron tecnificar las operatorias estatales e instituir la creación de organismos nacionales de planificación y el uso racional de fondos y ofrecer orientaciones específicas. La concepción que lo técnico-neutral podría diferenciarse de lo político fue promovida por organismos internacionales de crédito. En este contexto, las jóvenes ciencias sociales como la sociología se fueron consolidando. En lo que respecta a Trabajo Social como disciplina interventiva tuvo una progresión significativa en el marco del desarrollo y matrices epistemológicas[102] tales como el positivismo y el funcionalismo gravitaron e incidieron en la formación profesional. La teoría de la modernización realizada por los teóricos del desarrollo tuvo la influencia de corrientes derivadas de Norteamérica, entre las cuales se encontraba la de Talcott Parsons quien construyó una definición de sistema refiriendo al conjunto de interdependencias entre partes, componentes y procesos que implicarían regularidades de relaciones discernibles, a tipos similares de interdependencias entre el

[102] Sobre la matriz positivista véase Matus (1995) y sobre la matriz funcionalista en trabajo social Ponce de León y Paiva (1995) en: "Perspectivas metodológicas en Trabajo Social".

conjunto y ambiente que lo rodea. Este concepto permite a su vez considerar otros dos: el de integración y adaptación, un rol funcional que definirá además la interpretación de lo disfuncional o funcional para las personas, grupos, sectores y pensar en modo evolutivo el propio desarrollo de las sociedades. Parsons (1974) consideraba o tomaba como modelo de sociedad desarrollada a Estados Unidos y Unión Soviética, en razón de los rasgos y orígenes europeos. La modernización es parte constitutiva del proceso de desarrollo y se podrían distinguir tres niveles: el primitivo, el intermedio y el moderno propiamente dicho. Los problemas de pobreza o los asociados a ella como la marginalidad fueron leídos en clave y en relación a la capacidad de adaptación e integración en un ambiente cambiante. Por su parte, teóricos como Gino Germani tuvieron gran influencia en Argentina. Vinculado a la teoría de modernización propagó estas ideas expresando la importancia de los procesos de industrialización y definiendo la marginalidad como la falta de participación de individuos, grupos, en aquellas esferas en las que de acuerdo a diversos criterios les correspondía participar y entendida ésta como el ejercicio de roles. La marginalidad, según esta línea teórica, se produciría al desaparecer la correspondencia entre el nivel de participación, los recursos materiales y las condiciones personales necesarias para hacer frente a la participación efectiva propiamente dicha. La pobreza es comprendida como carencia en el acceso a recursos básicos y fue planteada como un problema en tanto no posibilitaría el nivel deseado de participación. Se puede notar que en estas definiciones no son consideradas cuestiones como apropiación y distribución inequitativa de riqueza, las inequidades o injusticia, entre otros aspectos. Impera la concepción de que es el hombre marginal que debe promocionarse y lograr su participación y supone además que debería evolucionar. El objetivo del desarrollo es justamente la modernización, destacando que las sociedades que no se adaptan y modernizan son las que se atrasan. La marginalidad estaría vinculada con la idea de transición entre diversos estados de desarrollo y la asincronicidad, en un proceso de modernización, sería generadora de ésta, siendo la misma transitoria y temporal.

Modernización: la relación pobreza-desarrollo y profesionalización de la intervención

En nuestro país este período coincidió con el proceso de industrialización creciente y con la identificación de la pobreza urbana cuyos protagonistas fueron los/as migrantes internos que se trasladaron precisamente a las ciudades en condiciones precarias y dificultosas. En este contexto la pobreza supondría problemas de integración y no sería concebida como una dificultad de carencia material únicamente o de distribución de recursos ya que el eje estructurador fue la integración como problema multidimensional. La propuesta de intervención se orientó en dirección de la participación plena en las distintas esferas, siendo la integración la que lograría superarla y la marginalidad sería entonces un proceso temporario. Por otro lado, la participación plena refiere a las características atrasadas, leídas como capacidades insuficientes de adaptación a los condicionantes de un ambiente o componentes del sistema social. La marginalidad fue vinculada a la idea de cultura atrasada, siendo los sectores marginales los que deberían evolucionar, modernizarse y capacitarse. Otro aspecto que sustentó esta teoría es la concepción de que la democracia moderna necesita el ejercicio de participación plena y esto solo es posible en la medida que los individuos superen su cultura como valores tradicionales, siendo la educación una dimensión fundamental de este proceso. En este período emergen propuestas de intervenciones en sintonía con los objetivos y supuestos sostenidos por esta corriente.

El Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina tuvo un rol preponderante en los años 60. Entre sus ejes de trabajo se pueden destacar: a) la tarea de conceptualización sobre la teoría de marginalidad en América Latina y b) trabajos de experiencias aplicadas que empezaran a definirse como promoción popular y promoción social. Este avance teórico tendrá relación o puntos de conexión con las producciones de Germani e integrando otros aportes más relacionados con la teoría de la cultura de la pobreza. La marginalidad sería definida como un problema de superación inicial, presentándose desde una herencia precolombina, fundamentando que estas sociedades no han logrado evolucionar de lo tradicional a lo moderno[103]. Se planteó que la falta de integración y cambio social se relacionaría con la mentalidad característica de los latinoamericanos y el problema para el cambio social. En suma, desde este análisis se

[103] Para ampliar sobre este punto, véase: Vekmans, Giusti y Silva (1970) en: "Marginalidad, Promoción Popular e Integración Latinoamericana".

entendió que los procesos de migración de población a la ciudad no lograban la integración social o cultural colocando a los propios migrantes como responsables, ya que se constituían en clientelas fácilmente comprables. Estos estereotipos se difundieron en Latinoamérica, en Argentina tuvieron su impulso en las políticas sociales del gobierno de facto de Onganía.

Otra de las propuestas devino del desarrollo de la comunidad y junto a la anterior y con mayor volumen regional, la idea de la OEA fue justamente la del desarrollo de la comunidad. Esta corriente según Tenti Fanfani (1989b) tuvo acogida en Argentina en tanto relacionada con la ideología corporativista comunitarista de sectores del gobierno de Onganía que pretendieron construir comunidades y grupos intermedios como sujetos alternativos al sistema de partidos políticos. El término de desarrollo de la comunidad deriva de los estudios relacionados al Servicio Social a inicios de la década del 40. Se concebía que la comunidad se situaba geográficamente y se la entendía como unidad social primaria, respaldando una metodología que sustentara la planificación desde la base de la comunidad y desde ahí hacia arriba como proceso ascendente. Constituyó una modalidad de intervención, un lenguaje de época, una técnica social influyente en ciencias sociales y Trabajo Social, estableciendo un formato técnico que perdurará con continuidades y rupturas hasta nuestros días, siendo la integración un precepto normativo que daría a la estrategia un contenido que buscó adaptar características de la población al sistema, más que independizar los propios ámbitos locales[104]. Arias (2012c) entiende que esta forma de considerar las necesidades no estuvo relacionada a la idea de derecho ya que se presentó en un contexto donde el sujeto de la intervención fue catalogado con capacidades limitadas para establecer y definir sus propios problemas.

Se generó una intensa política de capacitación de líderes que tuvo a trabajadores/as sociales como actores centrales, como agentes para el cambio y entre la década del 60 y 70 la mayoría de países latinoamericanos adoptaron, con diferentes modalidades la propuesta de desarrollo de la comunidad como parte de las políticas implementadas por los gobiernos. Sobre este aspecto, Cardarelli y Rosenfeld (1998) subrayan que la pretensión de tecnificar el modelo gubernamental de la acción social buscó despersonalizar, desclientelizar y racionalizar el flujo de fondos hacia las comunidades. Si bien el sistema de intercambios personalizado prosiguió como vía de participación

[104] Ander Egg (1981) uno de los representantes de esta teoría da cuenta de este enfoque. Véase en: "Metodología y práctica del Desarrollo de la Comunidad".

simulada para captar recursos, los/as profesionales se conformaron en eslabones substanciales de las redes de intercambio entre grupos y líderes comunitarios y Estado, desempeñaron además la función de neutralizadores del conflicto social[105].

Las Naciones Unidas jugaron un papel preponderante en el diseño de los lineamientos formativos para contar con ejecutores acordes a las nuevas formas de intervención que proponía el desarrollismo, particularmente sobre las comunidades, sumando al tradicional abordaje en Trabajo Social caso-familia, la apertura de intervención en los procesos sociales de desarrollo.

Este sintético recorrido permite sustentar que el vínculo asistencial varía epocalmente y determina distintos status de pobreza. El modelo clásico incorporó, como se expusiera, la idea de promoción manteniendo el concepto tradicional de asistencia, considerada a su vez como transitoria. Por ende, los dispositivos desarrollistas privilegiaron los aspectos pedagógicos y técnicos en la intervención con la finalidad de modificar las estructuras atrasadas. La asistencia fue considerada temporal y estática, la promoción sería dinámica, movilizadora y potenciadora de las capacidades. Sin embargo, en los años 60 y 70 se sucedieron distintos hechos políticos, culturales y sociales que favorecieron una perspectiva crítica y cuestionaron desde distintas miradas el modo de organización social y las causas de las desigualdades. Este escenario propició un análisis de la pobreza como problema social y político, diferenciándose de concepciones tradicionales precedentes. La Revolución Cubana, como la Guerra de Vietnam constituyeron un marco internacional de profundas transformaciones. En Latinoamérica las confrontaciones de diversos sectores con Estados Unidos abrirían paso al posicionamiento tercermundista. Irrumpieron debates que objetaron la teoría de la modernización e intelectuales quienes desde una lectura marxista constituyeron argumentaciones que identificaron como el desarrollo capitalista provocaba situaciones de dependencia de los llamados países del Tercer Mundo, reprochando el supuesto evolucionista que desde una situación de subdesarrollo se avanzaría a una de desarrollo mediante el crecimiento económico[106]. En

[105] Nótese que en Argentina incluso antes que se institucionalizara el desarrollo de la comunidad en el gobierno de facto de Onganía se había generado una importante cantidad de unidades académicas de trabajo social. Entre los múltiples trabajos que exploran este tema, véase Parra (1999) en: "Anti modernidad y trabajo social: orígenes y expansión del trabajo social argentino y Alayón (2003) en: "Escuelas de Trabajo Social en América Latina".

[106] El desarrollo histórico en profundidad excede este trabajo. El acotado recorrido procuró la búsqueda de antecedentes a fin de identificar modelos precedentes que con continuidades y rupturas incidieron sobre las intervenciones sociales. Para especificar sobre esta cuestión, véase Cardozo y Faletto (2005) en: "Dependencia y desarrollo en América Latina".

el ambiente del planteo dependentista los efectos de la industrialización en la región Latinoamericana no resolverían los problemas distributivos, sino que generarían una fuerte diferenciación social agudizando la cuestión social. Nun, Murmis, Marín, entre otros/as, interpretaron la marginalidad desde un enfoque vinculado, en parte, con la teoría de la dependencia. Objetaron los desarrollos teóricos que consideraban la marginalidad como falta de participación sin analizar en profundidad el propio sistema de acumulación. Forzando ciertas categorías para avanzar hacia el período específico de la tesis, se puede sostener que la relectura de la historia argentina desde una mirada revisionista permitiría en la década del 70 un acercamiento a diferentes grupos de izquierda denominados, por un sector de la literatura, grupos de izquierda nacional teniendo entre sus objetivos la liberación nacional[107]. Asimismo, surgieron distintas opciones por los pobres y cuestionamientos liberacionistas en la Iglesia Católica cuyos debates tuvieron incidencias en el denominado período de Reconceptualización en Trabajo Social.

Transformaciones en la propia Iglesia Católica a partir del Concilio Vaticano II de 1965 supusieron modificaciones, entre éstas el papel de la iglesia frente a los problemas sociales y políticos. El tema del desarrollo se encuentra en los documentos como dato de época. Los escritos establecieron la necesidad de intervenir en la realidad social y política de forma alternativa al sistema liberal capitalista y la tentación del sistema marxista. Paulo VI en 1967 describió la situación en que se encontraba el desarrollo, remarcando que no puede haber crecimiento económico sin desarrollo humano. Los teólogos de la liberación con mayor intensidad desplegaron una crítica del propio proceso de desarrollo estableciendo que se debían atacar las causas más profundas, entre éstas: la dependencia económica, social, cultural, política de unos pueblos sobre otros. El Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo entendía que los pobres por estar cotidianamente enfrentados a las necesidades primarias y situaciones límites estaban mejor ubicados para conservar valores humanos esenciales que constituyen a una cultura que busca recuperar la solidaridad y respeto.

En lo educativo, Paulo Freire fue una figura influyente en Latinoamérica, desarrolló el método de alfabetización excediendo lo estrictamente pedagógico. Recuperando esquemas teóricos y analíticos de la filosofía hegeliana planteó la pedagogía como

[107] Hernández Arregui, Arturo Jauretche, entre otros intelectuales reconocidos. A su vez en el contexto académico universitario estas ideas cundieron con potencia y un conjunto de intelectuales conformaron las denominadas Cátedras Populares, siendo Roberto Carri y Justino Farrell dos destacados en el tema.

herramienta al servicio de la liberación de los oprimidos y éstos no solo serían los pobres, sino también sectores medios que no podrían liberarse de la dominación que pesa sobre ellos y tienen un componente específico de explotación económica y cultural. Los excluidos tendrían un lugar central en el propio proceso de liberación. Se criticó la educación bancaria que estaba al servicio de la dominación, proponiendo otras alternativas, entre la que se destacó el método de la palabra generadora que, a partir de láminas, canciones y otro material didáctico y con la participación de un coordinador que facilitara la reflexión concientizadora lograra incrementar las posibilidades de trasformación de las realidades.

Las alternativas y cambios enunciados y en particular los de la Iglesia Católica post-conciliar que plasmó la necesidad de acción y opción por los pobres, con las metodologías de desarrollo comunitario y apuestas de diversas organizaciones sociales a la militancia de base, contribuyeron al acercamiento de numerosos jóvenes a las realidades de los sectores populares potenciando el proceso de radicalización política[108]. En este marco y desde 1965, sin ser determinante, comenzó a gestarse lo que comúnmente se denomina y reconoce como proceso de Reconceptualización en Trabajo Social. Se plantearon rupturas con modelos precedentes por considerarlos funcionales y disciplinadores, influenciados fundamentalmente, por el Trabajo Social norteamericano. Se presentó un posicionamiento crítico de la función de la profesión con un fuerte impacto en lo académico que aún sigue abriendo debates y controversias. Una de las objeciones se centró en el enfoque tecnocrático propuesto promoviendo otras herramientas analíticas de influencias marxistas que denunciaban la función de la profesión dentro de las estructuras de dominación. Siede (2005) dirá al respecto que las reflexiones del período estuvieron influenciadas por los propios debates que se sucedían en la sociedad. La conjunción de perspectivas marxistas con el ideario peronista y su línea interna relacionada al Cristianismo de la Liberación confluyeron en una matriz analítica significativa e influyente en la Argentina, una aproximación a referenciales marxista,

[108] Cabe destacar que el propio proceso de reconceptualización tuvo diversas tendencias entre las cuales se pueden destacar el Esquema Conceptual Referencial y Operativo (ECRO), otra tendencia conservadora opuesta a la primera ligada a la Unión Católica Internacional de Servicio Social (UCISS) y una tercera tendencia intermedia entre ambas. El análisis pormenorizado sobre el rol de trabajadores sociales militantes en la década del 70 puede encontrarse en la investigación de Moljo, C. (2005): en: "Trabajadores Sociales en la historia. Una perspectiva transformadora". En dicha obra pueden precisarse cuestiones específicas del período.

aunque se tratara de un marxismo sin Marx que fue apropiado mediante inserciones militantes y no a partir del vínculo directo con la obra marxiana.

Como se expresa, no es intención un análisis minucioso en estos temas dado que exceden este trabajo y requerirían de un estudio de mayor intensidad, solo se matizaron diversos acontecimientos que permitieron ir circunscribiendo el objeto de estudio específico. A manera de compendio se puede considerar que los aportes críticos al modelo de intervención de asistencia y promoción derivaron de los espacios académicos e institucionales y desde las propias prácticas políticas. En cuanto al ámbito de las ciencias sociales, las réplicas a la lectura modernizadora devinieron de los despliegues marxistas como de los tercermundistas. Intelectuales identificados en la corriente de pensamiento nacional consideraron que en el proceso histórico de dominación económica y cultural eran generadores de pobreza. Se discutió el lugar de lo técnico, la neutralidad y objetividad. Por su parte los aportes tercermundistas incidirán en el reconocimiento del pueblo como sujeto fundamental de sus pautas culturales como espacio de resistencia política.

Anteriormente se expuso que la dictadura militar y en particular el golpe de estado de 1976 modificó profundamente la sociedad en su conjunto incluyendo el modelo productivo, las formas de participación social e intervención estatal. La progresiva salida del modelo de sustitución de importaciones hacia otro financiero fue posible, como sostienen Svampa y Pereyra (2003), por medio de una estrategia política de descolectivización de la clase obrera y transformaciones profundas en la base distributiva del país. Si bien en la dictadura se puede encontrar la génesis, la misma fue profundizándose en los sucesivos gobiernos y centralmente en la década del 90, hasta la aparición de una nueva crisis del capitalismo donde surgieron, como ya fue expresado en apartados anteriores, gobiernos de nuevo signo. La dictadura abrió paso a una reforma estructural y en los años 90 se observó una profundización del empobrecimiento de un amplio sector de la población. Datos del período que cotejan estas metamorfosis pueden hallarse en una profusa literatura. Basualdo, Kulfas, Arceo y Bonofiglio (2005) sostienen que Argentina en 1974 tenía un producto per cápita de 10.143 dólares y en la década del 90, el producto per cápita en promedio era de 10.085, una cifra comparable a 1974, no obstante, la distribución del ingreso fue notablemente distinta. En 1974 los asalariados participaban con el 48,5 % del producto bruto interno, mientras que en los 90 se redujo al

30,4 %, o sea que la distribución en la década del 90 según cotejan estos autores hizo perder a los trabajadores/as 18 puntos porcentuales.

Este proceso propició la apertura económica, la reducción del gasto social, la descentralización de ministerios, servicios públicos, aumento de programas focalizados dirigidos a los sectores más pobres e influenciados por organismos multilaterales de crédito, modificación de la legislación laboral, privatización de empresas públicas, entre otras cuestiones. Los PTC fueron propuestas estratégicas destinadas a morigerar la cuestión social. Como se planteó, en el plazo de la década se privatizó parte el sistema previsional, se desfinanciaron los sistemas públicos de salud y educación. Las políticas que atendían las situaciones de pobreza tuvieron un fuerte protagonismo, a la par que crecía exponencialmente el número de desempleados y ocupados informales y se ahondaba la brecha distributiva. En 1995 los datos revelaban que la desocupación era del 22.6% y surgieron en ese marco los programas de empleo (Trabajar I y Trabajar II) con un ingreso transitorio para desocupados/as quienes debían realizar una contraprestación de 5 horas de trabajo diarias. Estas políticas dependían por entonces del Ministerio de Trabajo. Además, la pobreza cobró relevancia estando entre los debates centrales, como lo evidencian las numerosas producciones académicas y documentos de época. El acrecentamiento de pobres fue uno de los indicadores que en términos de investigaciones generaron gran interés. Eguía, Ortale, Piovani y Weingast (2007) señalan sobre este aspecto que sin lugar a dudas el crecimiento de la pobreza suscitó preocupaciones por parte de los intelectuales, la sociedad en general y también los organismos internacionales de crédito. Los métodos de medición de pobreza ocuparon un lugar sustancial en las discusiones. Primeramente el enfoque de necesidades básicas insatisfechas (NBI), posteriormente el de la línea de pobreza (LP) y línea de indigencia (LI), ganaron amplio espacio tanto en las agendas académicas como en las políticas[109]. El concepto de NBI fue comprendido inicialmente como innovador, propuesto por Oscar Varsavsky y trabajado por la Fundación Bariloche. En nuestro país se comenzó a medir la pobreza a principios de la década de 1980. Entre las diversas producciones, en 1992 se publica un trabajo de Minujin, Beccaria, Bustelo, Feijoó, Felman, Murmis y otros/as, titulado Los nuevos pobres: efectos de la crisis de la sociedad argentina, donde se describía una amplia información estadística, como así también la complejidad de la pobreza y la pauperización

[109] Sobre medición de la pobreza, véase Capuano (2015) en: "Consideraciones, conceptualizaciones y metodologías sobre medición de la pobreza infantil".

de sectores medios. En 1996 Beccaria y López elaboraron una obra llamada: "Sin Trabajo". La misma estudió las características y efectos en la sociedad argentina, investigando el desempleo como causal de pobreza y complejidad que se suscitó a partir de la pérdida de los soportes sociales y relacionales. Kessler en dicha publicación abordó la implicancia que tenía la desocupación en los individuos y las familias cuyas afecciones no operaban solo sobre las condiciones materiales de reproducción sino en la construcción subjetiva. Estos estudios colocaron e interpretaron la pobreza como fenómeno multidimensional, siendo la heterogeneidad una característica distintiva de concepciones precursoras que la comprendían y situaban desde un enfoque unilineal. El concepto fue adquiriendo un carácter abarcativo teniendo en cuenta aspectos materiales y simbólicos, distanciándose de la visión monetarista. Gutiérrez (2003) acentúa precisamente que en términos generales y a través de la mirada histórica sobre la conceptualización, los distintos enfoques consideran la pobreza como privación, carencia, conformándose como un concepto descriptivo más que explicativo, detrás del que se observa la preocupación por medir la cantidad de pobres. La autora expresa:

> Problematizando las cosas desde el pensamiento de Bourdieu, puede decirse que a través de la noción de "pobreza" se pueden describir las "condiciones de existencia" de ciertos grupos sociales definidos como pobres, según una serie de indicadores, pero no se puede avanzar en la búsqueda de elementos explicativos y comprensivos que permitan dar cuenta de las causas de la pobreza, de los lazos estructurales que ligan a pobres y no-pobres de una determinada sociedad y de la manera como los pobres estructuran un conjunto de prácticas que les permiten reproducirse socialmente en tales condiciones[...] (p.31).

Resumiendo, en este trabajo se consideró necesario explorar el objeto de estudio articulando una traza multidimensional de la desigualdad, exclusión, pobreza, bienestar y condiciones de vida que permitan describir y comprender el fenómeno desde una perspectiva compleja y posibilite analizar las representaciones sociales de profesionales abarcando la multiplicidad de aspectos relacionados.

Antecedentes y debates que precedieron a la AUH

Entre las propuestas que antecedieron a la AUH y fueron influyentes en los debates académicos, políticos y sociales puede mencionarse a mediados de la década del 90 la

iniciativa de Ingreso Ciudadano (IC en adelante). El IC, en su origen, no terminó de afirmarse en el ideario de los partidos políticos de aquel entonces quienes utilizaban sí algunos elementos simbólicos de dicha propuesta, sin embargo, reduciendo sus alcances, implicancias, objetivos y finalidad, minimizando el mismo sólo a la entrega de dinero a sectores en situación de vulnerabilidad. Los primeros planteos del IC estuvieron vinculados a los trabajos propuestos por el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas[110]. Desde esta institución se pretendió colocar la iniciativa en relación directa con los debates económicos y sociales que se sucedían en el país y América Latina dado los problemas crecientes de exclusión social. Pretendieron formular como metas deseables:

- La existencia de una red de seguridad que logre garantizar que ninguna persona caiga por debajo de ciertos mínimos.
- Ese esquema y red debería consolidar una base desde la cual las personas puedan competir en mejores condiciones en el mercado laboral y permanecer en el sistema educativo.
- La red de seguridad debería ser de fácil acceso sin discriminar a sus perceptores y evitar prácticas clientelares.
- Favorecer el aumento de la demanda de la fuerza de trabajo sin reducir los estándares de vida de la población.

A mediados de la década del 90, estas iniciativas comenzaron a circular y tomar volumen en diferentes esferas, principalmente en el mundo académico. Se produjeron diversos trabajos en cursos de especialización de políticas sociales. Paulatinamente el arco político comenzó a incorporarse e interesarse en conocer la iniciativa. La discusión se inició estratégicamente en base a: por un lado, promover el proceso con la intención de garantizar un ingreso ciudadano universal para la infancia y por otro sedimentar dicha propuesta para gestar una reforma del impuesto a las rentas de las personas físicas, ya que Argentina registraba una de las recaudaciones más bajas comparada con otros países, debido a una inequitativa situación de los regímenes de privilegios de sectores concentrados de la economía exceptuados de distintos tributos, siendo estos grupos los de mayores ganancias.

[110] Es un centro de investigación y difusión de conocimientos de investigación en ciencia social fundado en 1989 con sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Los fundamentos para sostener el IC a la infancia para nuestro país y América Latina eran evidentes ya que un gran segmento de los pobres eran niños/as. Parte de la pobreza se explicó por el mayor tamaño de hogares y proporción de personas económicamente dependientes (niños/as y anciano/as principalmente). Por esta razón surgió otro de los argumentos para fomentar la propuesta como estrategia de garantizar la retención escolar de un amplio sector que por múltiples razones resignaban la asistencia a la escuela. El abandono del sistema educativo formal y no disponer de mayores destrezas, conocimientos y habilidades limitaban las posibilidades para acceder a mejores empleos agudizando el cuadro de situación.

Lo Vuolo y otros/as (1999b) en un análisis sobre el IC visualizaron otro aspecto que operaba en favor de esta propuesta para la niñez. Argumentaban que la incorporación laboral de las mujeres de los sectores populares no obedecía a su propia autonomía o realización profesional sino a la imperiosa necesidad de complementar los bajos e inestables ingresos de sus cónyuges. Esto obligaba a la aceptación de actividades de bajos ingresos mayoritariamente relacionadas al servicio doméstico informal. La iniciativa del IC se encontró fortalecida por la existencia de múltiples programas asistenciales que actuaban fragmentadamente con coberturas insuficientes generando subordinación política y clientelismo que estuvo socialmente cuestionado y además porque existía un reconocimiento a trabajadores/as registrados/as quienes cobraban asignaciones familiares, mientras que los/as informales quedaban excluidos de dicha prestación.

El antecedente más divulgado reconoció la idea de destinar un ingreso de ciudadanía integrado a una reforma tributaria y lo conformó un proyecto de ley del año 1997 propuesto por Elisa Carca y Elisa Carrió, diputadas nacionales por aquel entonces de la Unión Cívica Radical. Disponía la creación en dinero de un ingreso económico para las madres de niños/as desde el cuarto mes de embarazo y hasta los 18 años e intentó avanzar en una mayor integración de las transferencias fiscales de ingresos considerando varios de los principios de organización propios de la propuesta del IC, entre éstos: establecer una única transferencia familiar, cuyo objetivo básico sería sostener los derechos de los niños/as, la idea de universalidad, incrementar la base imponible del impuesto a las ganancias personales, la creación de un sistema administrativo más sencillo, estratégico y transparente con menores costos administrativos. Las mencionadas legisladoras llevaron a cabo diversas acciones para difundir la iniciativa y estimular el debate con representantes gubernamentales, partidos políticos, colegios profesionales, autoridades

religiosas e instituciones dedicadas a la niñez y a los derechos humanos. Algunos de los apoyos a este proyecto fueron los de Madres y Abuelas de Plaza de Mayo e Iglesia Católica.

En el año 2000 el Instituto de estudios y formación de la Central de Trabajadores Argentinos (en adelante CTA) fundó un documento conteniendo propuestas innovadoras ante la crisis económica y social en la cual el país estaba inmerso. Contaba con acciones dirigidas a diversas reformas, como aquellas referidas al modo de financiamiento del Estado, el tratamiento de la deuda externa, revalorización del mercado interno y la necesidad de inversión en los sectores productivos. El diagnóstico priorizó como problema transversal la desocupación y propuso como alternativa un shock distributivo sobre la base de una amplia red de seguridad en los ingresos. La CTA colocó entre las primordiales alternativas la de garantizar un ingreso básico a la ciudadanía que se implementaría por medio de tres programas:

- La creación de un subsidio universal dirigido a niños/as entre 0 y 18 años.
- Una asignación no contributiva para todas las personas mayores de 65 años, que no se encuentren cubiertas por el Régimen de Seguridad Social.
- Un seguro de empleo y formación para jefes/as de hogar desocupados/as.

Los recursos para la sostenibilidad y financiamiento derivarían de: ahorros por eliminación o disminución de otros programas asistenciales de bajo impacto, ampliación de la recaudación tributaria como síntesis de la supresión de exenciones del impuesto a las ganancias de personas físicas, el aumento de los aportes patronales a la seguridad social para las empresas de servicios, elevación de la carga tributaria sobre ciertos bienes de consumo no esenciales.

La CTA inició un conjunto de acciones y movilizaciones con la finalidad de legitimar y buscar consensos que validaran y pusieran en agenda la propuesta[111]. A fines del 2000 convocó a la llamada "Marcha Grande por el Trabajo". Las caravanas partieron a pie desde distintas ciudades del interior para converger luego de varios días en la ciudad de Buenos Aires, dando el apoyo al proyecto. Entre las diligencias llevadas a cabo en el recorrido, una de éstas fue la recolección de firmas de adhesión para la presentación de

[111] En Santa Fe, docentes de distintas universidades, gremios como ATE y AMSAFE, entre otros, formaron parte del debate y divulgaron la propuesta. Diversos profesionales entrevistados/as expresaron haber participado activamente en este proceso.

un petitorio al Poder Ejecutivo de una Consulta Popular, mecanismo institucional creado por la Reforma Constitucional del año 1994. Las firmas recogidas superaron los requisitos legales exigidos para Consulta Popular, no obstante, las autoridades gubernamentales no le dieron curso, motivando a la organización sindical a convocar a un amplio número de organizaciones sociales para la conformación de la Asamblea por la Consulta Popular. En Julio de 2000, la Asamblea dispuso la propuesta y puesta en función del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO), donde la junta promotora nacional fue constituida por representantes de organizaciones de pequeños y medianos productores de la organización sindical, de la Federación Agraria Argentina, Abuelas y Madres de Plaza de Mayo, autoridades políticas, religiosas, artísticas, entre otras. Desde allí, y con el lema "Ningún hogar pobre en Argentina", el FRENAPO persistió desarrollando un itinerario de acciones de movilización en torno a la propuesta del seguro de empleo y formación para jefes/as de hogar desocupados/as y de la asignación universal para niños/as y ancianos/as. Estas actividades terminaron con la realización de una Consulta Popular no oficial los días 14, 15 y 16 de diciembre de 2001. Fue organizada y controlada por distintos voluntarios de organizaciones sociales y más de 3.000.000 de ciudadanos/as votaron por el sí, expresándose en favor de la implementación de un seguro de empleo y formación como así también del ingreso universal para niños/as y adultos mayores.

A fines de 2001 y antes del estallido social, el gobierno de Fernando de la Rúa puso en ejecución un nuevo paquete de ajuste fiscal, reprogramación de los vencimientos de la deuda pública y reconversión de los pasivos empresarios con el sistema bancario, anunciando además que a partir de enero de 2002 se implementaría una "garantía del ingreso básico familiar" que llamó "Sistema Integrado de Protección a la Familia". Radicaba básicamente en la implementación de una asignación mensual por hijo/a, sin tener en cuenta la condición laboral de los padres. La financiación se lograría mediante el reemplazo del programa de asignaciones familiares de aquel entonces. Los requisitos que se solicitarían para el acceso serían: que los/as niños/as tengan hasta 14 años como máximo, un test de recursos del grupo familiar, un informe del grupo familiar dado que los ingresos no debían exceder los $1000 mensuales, un test patrimonial del grupo familiar, una exclusión de trabajadores/as autónomos según ciertas categorías. Esta iniciativa del gobierno intentó morigerar la conflictividad del entonces, sin embargo, distaba de las propuestas precedentes.

Post crisis 2001 y ante la gravedad de la situación social, política y económica que mostraban los datos oficiales al inicio del gobierno de Eduardo Duhalde en el año 2002 se creó el Programas Jefes y Jefas de Hogar para Desocupados (PJJHD) mediante el Decreto 565/02. Consistió en una transferencia monetaria mensual de $150 que el gobierno nacional otorgaba a jefes/as de hogar desocupados/as. Quienes percibían dicho dinero a cambio debían realizar una contraprestación de tipo laboral o formativa. La responsabilidad del diseño e implementación de ambas opciones de contraprestación fue asignada al Ministerio de Trabajo de la Nación. Cabe señalar que si bien 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 como fueron el Programa Intensivo de Trabajo creado en 1993 y el Programa Trabajar desarrollado entre los años 1995-1999, el PJJHD fue una propuesta gubernamental con alcance nacional donde su infraestructura e inversión económica lo distinguió de programas anteriores, alcanzando, según información oficial del gobierno, a 2.000.000 destinatarios/as, siendo por ende hasta ese momento el PTC de mayor cobertura.

Años más tardes se creó el Programa Plan Familia por la Inclusión Social (PFI) y fue lanzado en 2004 en la presidencia de Néstor Kirchner. El mismo quedó bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Resolución MDS N°825/05, artº 3, Decreto 1506/04, artº 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 del PJJHD utilizando el criterio de empleabilidad. Los considerados empleables fueron incorporados al Seguro de Capacitación y Empleo dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación creado mediante Decreto 1506 del año 2004 y entre sus objetivos procuró brindar apoyo a trabajadores/as desocupados/as en la búsqueda de empleo, la actualización de sus competencias como su inserción laboral. El grupo calificado como inempleable o vulnerable social pudo optar por el programa PFI[112].

[112] Para precisar sobre información y análisis del PJJHD consultar en CELS (2004) en: "Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derecho?" y Neffa (2009) en: "El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)) análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades". Sobre el PFI véase CELS (2007) en: "Programa Familias por la Inclusión Social entre el discurso de derechos y la práctica asistencial".

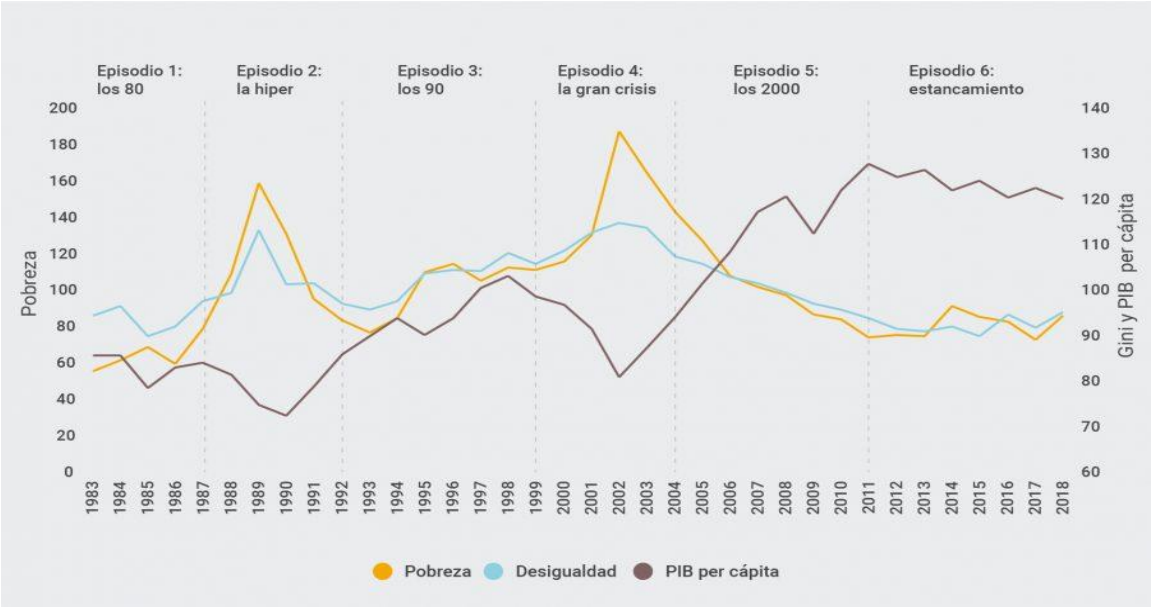
Retomando y prosiguiendo con el objeto de esta tesis es necesario precisar que la pobreza es entendida no como una característica sustantiva de una persona o grupos de personas, sino como una relación social, ya que siempre se es pobre o no en relación a otros/as, nunca de manera absoluta. Así, la perspectiva relacional fue relevante para comprenderla no sólo como fenómeno en sí mismo, sino a la sociedad de la cual forma parte, en razón que pobres son quiénes se consideran en comparación con otros/as y deben ser asistidos para garantizar diversas cuestiones básicas del reconocimiento de la vida en sociedad. Oportunamente se destacó que la elección de la categorización de modelo como herramienta metodológica permitió aproximaciones al estudio como exploración de los dispositivos institucionales que configuran la pobreza como problema social. Esto viabilizó, en traza histórica, analizar la construcción de representaciones sociales en torno al tema para circunscribirlo finalmente en el recorte témporo espacial establecido desde la creación de la AUH en 2009 hasta fines del 2019, donde dos modelos de intervención específicos abordaron la AUH y condicionalidades desde distintas miradas y éstas incidieron indirectamente en los procesos de subjetivación de los agentes.

Modelos de intervención. Aportes para comprender el período 2009-2019

Recuperando la idea de modelo y siguiendo trabajos específicos de Arias (2012-2015) quien a partir de la ruptura que planteó el primer peronismo ubica al modelo restitutivo, luego identifica en el desarrollismo el de asistencia y promoción, interesó dado el objeto de estudio de la tesis, ubicar el período 2009-2019. La autora dispone la etapa del gobierno del kirchnerismo en el marco de un modelo aditivo y ubica al de amortiguación en la fase de gobierno de alianza política Cambiemos quién asumió la conducción de nuestro país en diciembre de 2015. Esta categorización posibilitó identificar aspectos sistémicos, y si bien, en ambos modelos se mantuvo la AUH, en este trabajo se consideró que modificó la relación tanto de la matriz económica como la concepción de sujeto e implicó otra producción del vínculo. Arias (2018b) alude al modelo aditivo para analizar las intervenciones asistenciales del período de gobierno kirchnerista, señalando entre sus principales rasgos que el mismo buscó potenciar el sistema de crecimiento económico y el mercado y asentándose en dos pilares sustanciales: la familia y el trabajo, considerados ambos como organizadores sociales. El recorrido del trabajo reveló que el cambio de sistema económico post crisis de 2001 dio comienzo a un nuevo modelo productivo con

transformaciones relevantes en la estructura social. En ese período la expansión de los sectores medios y populares, la creación de puestos de trabajos asalariados calificados, como la disminución de los no calificados mediante políticas sociales activas, disminuyeron la pobreza, la indigencia y el desempleo. Aun así, Semán y Ferraudi (2016a) y Benza (2018a) precisan que la baja del desempleo conjuntamente con el mejoramiento de los puestos de trabajo no logró mesurar dos cuestiones problemáticas: la informalidad laboral, que no descendió del 35% en todo el período, y la pobreza, que independientemente de sus debates sobre las mediciones, se mantuvo en niveles altos que permitieron colocarla como uno de los problemas estructurales. Un informe elaborado entre el CIPPEC con la participación del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata (CEDLAS) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Gasparin, Tornarolli y Gluzzman (2018a) destacan que la incidencia histórica de la pobreza en la en nuestro país tiene un piso difícil de perforar y en los últimos treinta años la tasa de pobreza medida por ingreso nunca fue menor al 25%, indicando que entre 1983 y 2018 solo decreció en el rebote de las dos crisis macroeconómicas profundas que vivió el país y en el ciclo de excepcionales circunstancias externas durante parte de los 2000. Además, este documento remarca que durante ese período el PBI per cápita creció al menos del 1% anual. El siguiente gráfico muestra la trazabilidad de la pobreza.

Pobreza, desigualdad y PIB per cápita en Argentina (1983-2018)



Fuente: CIPPEC-CEDLAS y PNUD sobre la base de micro-datos de la EPH y WEO. Nota. Las series están expresadas como porcentaje del valor promedio del período 1983-2018.

En el contexto del modelo aditivo, las políticas dirigidas a los sectores más desprotegidos de la estructura social, lejos de disminuir se incrementaron. La ANSES comienza a tener un rol preponderante operando como principal agencia de distribución de ingresos, también el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación quién aumentó las Pensiones No Contributivas de manera considerable. Según datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social del año 2015, en 2002 existían 356.957 titulares de pensiones no contributivas (incluye las pensiones por discapacidad, madre de 7 o más hijos, por edad avanzada, entre otras) y para el año 2015 ese número ascendió a 1.514.840. En materia de asistencia social, las acciones que se llevaron adelante trataron de diferenciarse del modelo neoliberal, notándose un cambio en los modos de nominación, de beneficiarios asistidos se pasó a categorizar a los sujetos desde una perspectiva de derecho, en contraposición a los programas uniformes y recomendaciones de los organismos internacionales de crédito. Otra línea fue la construcción e integralidad de las intervenciones que buscaron distanciarse de las políticas focalizadas. Una nueva retórica se fundó para distinguirse de la década del 90. Argentina, al igual que otros gobiernos de la región, se caracterizó por la impugnación a las orientaciones impuestas por el Consenso de Washington. Gluz (2015, 2018) expresa que las nuevas perspectivas políticas de los gobiernos denominados de nuevo signo forjaron 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, destacando, además, en el caso de la escolarización, la recuperación de la responsabilidad pública por las trayectorias. Entiende que la AUH 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. También observa que, si bien 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. Más allá de los logros parciales del período 2003-2015, advierte en sus recientes investigaciones los límites que mostró el paradigma cultural vinculado a la ampliación de derechos, destacando que operó como plafón para la reactualización de los discursos conservadores que se recrean a partir de diciembre de 2015.

Es preciso tener presente que en 2009 el modelo económico argentino mostró limitaciones endógenas, potenciada por los efectos de la crisis internacional que repercutían con gran intensidad en los indicadores sociales, llevando a la reaparición de la problemática de la pobreza como un tema de agenda. Si se compara la evolución del mercado laboral entre el IV trimestre de 2008 y el mismo periodo de 2009, considerando los propios datos emanados del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)[113] se coteja que la tasa de desocupación pasó del 7.3% al 8.4%, lo cual equivaldría a una destrucción neta de más de 214 mil puestos de trabajo, a la vez que, al interior de la población ocupada, crecía un sector de personas que trabajan menos de 35 horas semanales, y que demandaban trabajar más. Asimismo, la tasa de informalidad laboral se ubicaba en 35.8%. Debido a la situación del mercado de empleo descrita y a las condiciones de elegibilidad, el 31% de los niños/as y adolescentes se encontraba excluido de las asignaciones familiares destinadas a trabajadores/as formales. Es en este panorama social, y en un contexto de complejidad política del oficialismo, en octubre de 2009 el Poder Ejecutivo sanciona a el Decreto 1602/09.

AUH. Sus principales características en el contexto de su institucionalización

Precisando ya sobre la AUH la misma consiste en una prestación monetaria no retributiva mensual que se abona a uno sólo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada niño/a o adolescente hasta los dieciocho años que se encuentre a su cargo, o sin límite de edad cuando se trate de un hijo/a discapacitado/a. Se abona por cada niño/a acreditado por el grupo familiar hasta una máxima acumulable al importe equivalente a cinco niños/as. Requiere que sea argentino/a, hijo/a de argentino/a nativo/a o por opción, naturalizado o con residencia legal en el país no inferior a tres años previos a la solicitud. La identidad se atestigua a través del Documento Nacional de Identidad, el vínculo entre la persona que percibirá el dinero y el de los niños/as mediante partidas de nacimientos y en casos de adopción, tutelas y curatelas con los testimonios judiciales correspondientes. En cuanto a la condición de discapacidad será determinada en los términos el artículo 2 de la Ley n.º 22.431, certificada por autoridad competente. Hasta los cuatro años de edad inclusive deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación

[113] INDEC, Encuesta permanente de hogares (EPH), IV trimestre; República Argentina, 2009 (consulta realizada en julio de 2016)

obligatorio. Desde los cinco años y hasta los dieciocho años también se debe certificar la concurrencia obligatoria a los establecimientos de educación pública. Los/as titulares deberán presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos establecidos y de comprobarse alguna falsedad se pierde la prestación. El ochenta por ciento (80%) de la suma económica se abona mensualmente mediante el sistema de pago de ANSES y el restante veinte por ciento (20%) se reserva en una caja de ahorro a nombre del titular en el Banco de la Nación Argentina que se cobrará a través de tarjetas bancarias sin costo alguno. Las sumas remunerativas pueden percibirse cuando demuestren el cumplimiento de los controles sanitarios y de vacunación y para los de edad escolar la certificación del establecimiento educativo de la concurrencia al mismo. Los/as monotributistas sociales se encuentran alcanzados por dicha medida. El cobro resulta incompatible con cualquier suma originada en prestaciones contributivas o no contributivas tanto nacionales como provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Quedan excluidos trabajadores/as informales que cuenten con una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil. El decreto además facultó a la ANSES a dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, control y el pago. Rige a partir del 1-11-2009. La norma explicita, además, que más allá de las políticas que el Estado viene desplegando y las mejoras económicas y financieras del país y la reducción de los niveles de pobreza y marginalidad y el importante crecimiento ocupacional, aún existen situaciones de exclusión de diversos sectores que resulta necesario atender. Que además el artículo 28 de la Ley n.º 26.061 (Ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes) dispuso que los organismos del Estado deban establecer políticas y programas para la inclusión de esta población. Se tornó necesario contemplar la situación de aquellos grupos que no se encontraban amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley n.º 24.714, creándose a tal fin la AUH. Los recursos fueron fortalecidos a partir del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto 897/07 y de la rentabilidad anual obtenida, resultando posible dar sustento al financiamiento. Por su parte el otorgamiento de la prestación para garantizar su universalidad y transparencia estuvo sujeto al cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios y a la concurrencia al sistema público de enseñanza. ANSES como organismo autónomo ligado a la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social, creada por el artículo 11 de la Ley n.º 26.425 deberá dictar las normas complementarias

correspondientes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones. También se enunció que esta medida por sí sola no garantizaría la salida de la pobreza y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, siendo un paliativo importante. La clave para una solución estructural de la pobreza siguió enfocada en este modelo aditivo en el crecimiento económico y creación constante de puestos laborales. El trabajo decente continuó siendo el elemento cohesionante de la familia y la sociedad que permitiría el desarrollo integral de la persona. Desde este argumento 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, en diciembre de 2007 repatriando más 1.000 científicos mediante el programa Raíces. En 2008 se sancionó la Ley de Movilidad Jubilatoria, garantizando dos actualizaciones anuales. En octubre de 2009 el Congreso aprobó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, la cual reemplazó a la ley que regía hasta entonces establecida durante la última dictadura militar, la ley de Matrimonio Igualitario reconociendo a 7.000 parejas del mismo sexo que se unieran en matrimonio y posteriormente se vio complementada por la Ley de Identidad de Género, que posibilitó que más de 3.000 personas trans pudieron elegir su nombre y sexo, voto joven optativo que promulgó la Ley n.º 26.774 permitiendo que estimativamente 500.000 jóvenes de entre 16 y 18 años voten de manera optativa a nivel nacional posibilitando su participación en el acto electoral.

En abril de 2010 se puso en marcha el Plan Conectar Igualdad para que alumnos/as y docentes de nivel medio de escuelas públicas de todo el país contaran 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 admitió que los 90.000 millones de pesos de trabajadores/as, administrados por aseguradoras privadas que cobraban comisiones del 33%, pase a manos del Estado. Las diferentes políticas implementadas tuvieron dinámicas controversiales en cuanto a su desarrollo e impacto, tendencias contrapuestas, que generaron vaivenes en los intentos por disminuir la desigualdad social en Argentina[114]. En el año 2011, por Resolución n.º 235/2011 se creó la Asignación por Embarazo para Protección Social. Todas estas acciones configuraron discursos, representaciones sociales que incidieron sobre la valoración que los/as

[114] Un trabajo referencial y multidimensional para profundizar en las tendencias contrapuestas del período sobre distintas esferas: educación, salud, infraestructura, territorio, entre otras, se encuentra en Kessler (2014): "Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013"

profesionales tienen sobre la AUH y sus condicionalidades las cuales serán tematizadas en capítulos posteriores. Fue incorporada desde su creación en el sistema de asignaciones familiares, representando esto una interesante novedad que la distinguió de PTC anteriores, siendo la ANSES la que se encargó de su tramitación.

La siguiente matriz[115] ubica a la AUH y las distintas asignaciones familiares que se abonan en nuestro país a la fecha.

Asignaciones Familiares en Argentina

Tipo de Asignación Familiar	Destinatarios/as
Asignación Universal por Hijo/a con y sin discapacidad. A Enero de 2019 la ANSES informó que el total de titulares en Argentina es de 4.008.238	Es una asignación mensual que otorga ANSES por cada hijo/a menor de 18 años o sin límites de edad cuando tenga una discapacidad. Se destina a personas desocupadas, trabajadores/as no registrados/as, trabajadores/as del servicio doméstico, monotributistas sociales, personas inscriptas en programas: Hacemos Futuro, Manos a la Obra y otros compatibles del Ministerio de Trabajo.
Asignación Familiar por Hijo/a con y sin discapacidad.	Pago mensual de ANSES por cada hijo/a menor de 18 años o sin límites de edad si fueren discapacitado/a. Se dirige a trabajadores/as registrados/as en el Sistema Único de Asignaciones Familiares, trabajadores/as temporales que cumplan con los requisitos de la ley, monotributistas, jubilados/as, pensionados/as, titulares de la Prestación por Desempleo, Aseguradora del Riesgo de Trabajo o Pensión Honorifica de Veteranos de Guerra del Atlántico Sur.
Asignación Familiar por Nacimiento/Adopción.	Pago extraordinario que abona ANSES por única vez a los trabajadores/as por nacimiento o adopción de un hijo/a. Se destina a trabajadores/as registrados/as, titulares de la Prestación por Desempleo, Aseguradora del Riesgo de Trabajo y Titulares de Pensión Honorifica de Veteranos de Guerra del Atlántico Sur.

[115] Matriz de elaboración propia basada en información de la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia con colaboración de la Dirección Nacional de Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en Abril de 2019 e información proporcionada por el portal de la ANSES al 31-12-19 disponible en: https://www.anses.gob.ar

Asignación Familiar por Maternidad por Hijo/a. Y además si tuviese Síndrome de Down se extiende el plazo de percepción.	Asignación que cobran mediante ANSES las trabajadoras registradas durante los 90 días de licencia por maternidad y hasta los 270 días si su hijo/a tuviera síndrome de Down. Les corresponde a aquellas en relación de dependencia, de casas particulares registradas, titulares de la Prestación de la Ley de Riesgo del Trabajo, de empresas incorporadas al Sistema Único de Asignaciones Familiares.
Asignación Familiar por Ayuda Escolar Anual.	Monto fijo que brinda ANSES al padre o madre por edad escolar. Le corresponde a quienes cobren mensualmente la AUH o AAFF.
Asignación Familiar Prenatal.	Pago que realiza ANSES en los meses de gestación y hasta el mes que se produzca el nacimiento. Le corresponde a trabajadores/as registrados/as, titulares por Prestación por Desempleo, titulares de la Prestación de una Aseguradora de Riesgo de Trabajo, titulares de la Pensión Honorifica de Veteranos de Guerra del Atlántico Sur y monotributistas (categorías A - H).
Asignación Familiar por Matrimonio.	Pago por única vez que ANSES realiza a quienes contraen matrimonio. Se paga a ambos cónyuges siempre que se encuentren comprendidos en el Régimen de Asignaciones Familiares. Corresponde a trabajadores/as registrados/as, titulares de la prestación por desempleo, titulares de la Aseguradora de Riesgos de Trabajo, titulares de la Pensión Honorifica de Veteranos de Guerra del Atlántico Sur y trabajadores/as de temporada.
Asignación por Embarazo para la Protección Social. A Enero de 2019 la ANSES informó que el total de titulares es de 160.330.	Cobro mensual que abona ANSES por el embarazo desde las 12 semanas para trabajadoras informales, de casa particulares y desempleadas. Corresponde a mujeres desocupadas, trabajadoras de la economía informal con ingresos iguales o inferiores al Salario Mínimo Vital y Móvil, monotributistas sociales, trabajadoras de casas particulares, personas inscriptas en los programas: Hacemos Futuro, Manos a la Obra, y aquellos compatibles con el Ministerio de Trabajo.

Recuperando la idea de modelos de intervención desarrollada, Grassi (2018b) destaca que los rasgos principales de la política del período 2003-2015 versaron en:

a) La reinstalación de un rol más activo e intervencionista del Estado en materia de regulaciones del mercado, en disputa con sectores de mayor capacidad para asignar sus condiciones en el desarrollo de la economía. El incentivo del consumo interno, las restricciones a diversas exportaciones de bienes de alto valor en el mercado internacional como la soja y otros productos agrícolas. La intervención en empresas de servicios públicos como Aerolíneas Argentinas, YPF y el incentivo por distintas vías a los desarrollos tecnológicos e investigación científica.

b) Un rol preponderante en torno a la política laboral sostenida en la reapreciación simbólica del trabajo que fue una singular característica de la cultura política argentina desde mediados del Siglo XX. La restitución de normas e instituciones que regularon el empleo donde justamente el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social recuperó su rol de árbitro en la negociación colectiva por medio del Consejo del Salario Mínimo y paritarias libres y de control de cumplimiento a la normativa.

c) Recomposición y presencia del Estado en todo el territorio nacional, luego de años de descentralización. Se reflejó en la creación de Centros de Referencias de Desarrollo Social, Centros Integradores Comunitarios, Centro de Atenciones Locales de Pensiones No Contributivas y principalmente de las Unidades de Atención Integral de ANSES.

d) La extensión de las protecciones y la seguridad social, centralmente por medio del sistema jubilatorio y una ampliación activa de asistencia social con base territorial y alcance nacional y disposición de mayor presupuesto.

e) Incremento de derechos civiles y culturales que puso al Estado nacional en una situación de avanzada. El reconocimiento de la diversidad sexual, la política de derechos humanos que dio impulso a los juicios de lesa humanidad llevados a cabo por la última dictadura militar.

f) La prevalencia del lenguaje de los derechos como argumento de las políticas laborales, educativas y culturales[116].

La lógica propuesta por el modelo aditivo fue modificada por un nuevo giro político que transformó la visión económica en nuestro país desde diciembre de 2015, reconvirtiendo la propuesta política del anterior gobierno. Se ubica aquí el modelo de amortiguación, que se caracterizó entre otros puntos por: modificar las formas tributarias

[116] Esta retórica pudo apreciarse en los/as entrevistados/as ya que hay una relación y representación de la AUH como derecho y es tratada en el capítulo V.

reduciendo retenciones al agro como a la minería, fortaleció la especulación financiera como parte de la recaudación y la apertura económica por sobre la producción nacional, un crecimiento exponencial del endeudamiento externo, aumento del desempleo, la pobreza y la indigencia. En este escenario el ajuste fiscal y el achicamiento del Estado han sido presentados como parte de las acciones políticas inminentemente necesarias para mejorar la capacidad estatal. Estas intervenciones pueden comprenderse en el marco de las nuevas derechas en el continente, según un amplio consenso de la literatura circulante, y la adhesión ideológica a los preceptos del neoliberalismo potenciaría la meritocracia como fundamento. El mérito se concibe como cuestión personal y se requiere un esfuerzo individual para merecer el reconocimiento y a su vez se duda de quiénes no se esfuerzan, es decir que la regla meritocrática se impondría a las desigualdades de clases y operarían para una parcialidad, en tanto clases superiores gozan de privilegios de su pertenencia con méritos que naturalmente portarían. El discurso político fue imponiendo y rutinizando un sentido del mérito contrapuesto del colectivo común, al tiempo que los privilegios de las elites dominantes se naturalizaron, en cierto modo, como dones o talentos que se portan por derecho y serían incuestionables. Se trató de una política con una visión individualista que tuvo la misión de despolitizar y diluir los problemas sociales y cuestiones públicas para circunscribirla a hechos particulares[117].

Vilas (2017a) expresa que nuestro país desde 2016 entró en una de las más agudas recesiones de las últimas décadas y según la CEPAL estimó que para diciembre de ese año el PBI retrocedió el 1,5% frente al crecimiento de 2,4% asentado en 2015. En 2016 la industria cayó 4,6% respecto del 2015 y la construcción un 13%. Al 30 de septiembre se habrían perdido 213.166 empleos por despidos y suspensiones cuyo 66,8% pertenecía al sector privado. Según el sistema de seguridad social el empleo registrado retrocedió 1,5%: 127.595 empleos, siendo el 89% del ámbito privado. A su vez, el salario real cayó 12,1% como consecuencia de una tasa estimada de inflación del 40 al 42%. Estimaciones del INDEC destacaron que el ingreso por ocupación principal aumentó 37% entre el segundo trimestre de 2015 e igual período de 2016, pero el índice de precios al consumidor aumentó el 43%. Según estos indicadores en términos reales se disminuyó la

[117] Nótese que ya en una declaración de 2012, el por entonces Ministro de Educación del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Esteban Bullrich expresaba que la AUH es una política del fracaso y manifestaba que si el jefe de Gobierno Mauricio Macri conseguiría llegar a la Presidencia en 2015 trabajaría para transformarlo en un subsidio al trabajo**,** que genere fuentes de trabajo reales, no ficticias y que vayan realmente a una mejor educación. Nota disponible en: https://www.infobae.com/2012/09/15/670736-para-bullrich-la-asignacion-hijo-es-una-politica-del-fracaso/

producción, se pagaron menos salarios y se generó menos empleo que en el año 2015, que de ningún modo fue el más exitoso de los últimos 12 años, notándose así la magnitud del retroceso. Con anterioridad a la corrida cambiaria iniciada en agosto 2018, ya se habían ocasionado modificaciones en las operatorias de las políticas sociales desplegadas por el gobierno, entre éstas criterios marcados por el ajuste y la limitación de los ingresos para las Pensiones No Contributivas, aumento de PTC, modificaciones de la modalidad organizativa de los programas y una nueva forma de relación territorializada y desestatizante.

Se observó entonces que se produjo un cambio en la retórica de los programas sociales como en los discursos públicos, desplazando la idea de derechos por la de ayuda. Los/as pobres serían considerados responsables de su situación. Sobre este punto, Guimenez (2017) enfatiza que irrumpió nuevamente un salvajismo discursivo considerando las formas en que diversas declaraciones se fueron amalgamando en este período, relacionando desigualdad y pobreza a una cuestión o atributo personal y observando picos elevados en ciertas expresiones denigratorias hacia las personas que reciben asistencia estatal y son importantes en tanto se articulan con formas particulares de reformas de las operatorias estatales. Esta modalidad despectiva de tratamiento de las personas (como por ejemplo que se embarazan por un plan) coincidió con la reaparición de la idea de pobreza como problema y ayuda filantrópicamente pensada como respuesta. Estas modalidades desplegadas estarían de algún modo relacionadas con lo tratado en el anterior apartado sobre las políticas de individuación y la influencia de la teoría del capital humano sobre las políticas públicas. Otro elemento discursivo sumamente eficaz que pudo instalar este modelo ha sido la idea de emprendedor/a como sujeto activo que debe ser promovido por las políticas, y la eficacia de estas reformulaciones residió en colocar la responsabilidad en el esfuerzo individual, liberando a otros sectores de la carga social. Estas opiniones tuvieron un fuerte arraigo ya que en nuestra cultura el lugar y la ética del trabajo adquieren un alto valor que justifican tanto las contraprestaciones como las condicionalidades impuestas por las políticas y principalmente las orientadas a las personas desocupadas.

El modelo de amortiguación propició una redefinición de la pobreza, pero alejada de su relación con el mercado de trabajo, la redistribución y la desigualdad, restableciendo la imagen de pobres merecedores/as y activos/as siendo concomitante con la de pobres peligrosos/as y abusadores/as de las protecciones y ambas representaciones construyeron condiciones sociales para intervenciones tanto asistenciales como represivas de índole estigmatizadoras. La alusión a la irresponsabilidad en el uso de fondos públicos asociada

a la cantidad de planes y al retraso en las tarifas de servicios públicos fue vinculándose a la idea de la insostenibilidad de consumos no básicos para todos/as sin esfuerzos o distinciones. De este modo el causante del déficit fiscal, según esta concepción, habría sido el derroche del Estado populista, clientelar y corrupto. Ejemplifica lo expuesto una nota del por entonces presidente del Banco Nación Javier González Fraga quién expresaba:

> Las cosas no se pueden hacer como uno querría y menos después de doce años en los que se invirtió mal, se alentó el sobre consumo, se atrasaron las tarifas y se atrasó el tipo de cambio; donde le hiciste creer a un empleado medio que su sueldo medio servía para comprar celulares, plasmas, eso no era normal [...]. (Clarín 18/01/2017).

El sentido de protección social como ayuda fue paulatina y perceptiblemente instalándose no desde una representación de derecho dirigida a los verdaderos necesitados, reeditando una vieja preocupación por el abuso de los que viven de la limosna y de la asistencia sin trabajar que acompañó la propia historia del asistencialismo, el reclamo de control como la elaboración de registros únicos de asistencia[118]. Este modelo reabrió la sospecha sobre la asistencia a los pobres reforzando una mirada individualista de la vida social, reproduciendo el supuesto de que todo depende del esfuerzo propio. La administración central articuló acciones con la Cooperadora para la Nutrición Infantil (CONIN) que fue fundada en 1993 por el médico Abel Albino, siguiendo el modelo chileno para atender la desnutrición infantil, la promoción y la educación de la familia, teniendo más de cien centros en dieciocho provincias argentinas, según información de su propia página web. Fue en abril de 2016 que el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación firmó un convenio con esta fundación en el marco del Plan Nacional de Primera Infancia, validando y tomando como referencia la metodología CONIN para erradicar la desnutrición infantil en Argentina. El gobierno no hablaba de desigualdad y apeló a la beneficencia, caridad y filantropía para intervenir en diversos temas, abandonando a su vez la referencia a colectivos sociales como sujetos de las políticas, subordinando las necesidades sociales a la realización de las prioridades que se definieron por las reglas ilógicas particulares del mercado y a su vez se impusieron sobre el conjunto de lazos que conforman la sociedad, favoreciendo su segmentación. De este

[118] Para ampliar sobre las modalidades históricas de asistencia véase Grassi (1989) en: "La mujer y la profesión de asistente social. El control de la vida cotidiana" y Lera (2015) en: "Intervenciones profesionales y dimensión asistencial. Problematizaciones urgentes desde Trabajo Social".

modo el entramado de la asistencia estatal con prácticas e instituciones filantrópicas conformó un régimen de reproducción que se sustentó en la combinación de privilegios, merecimientos, distinción y distancias sociales.

En apartados preliminares se caracterizaron los denominados gobiernos de nuevo signo y en particular en nuestro país, el modelo aditivo que entre 2003-2015 intentó diferenciarse en su retórica de las políticas propuestas por los organismos internacionales de crédito catalogadas como neoliberales[119]. Desde diciembre de 2015 la instauración de otro modelo reconfiguró esta cuestión. Entre las primeras medidas de 2016 que deberían llevar tranquilidad a los inversores para, según las argumentaciones esgrimidas, volver al mundo, surgió la derogación de la llamada Ley Cerrojo y Ley de Pago Soberano que impedían abrir las negociaciones con quienes no habían entrado en los canjes de deuda acordados en la década pasada, es decir con los llamados fondos buitres. Cabe señalar que Christine Lagarde ya era una persona popular, convirtiéndose en la directora de la política económica local después de firmarse el acuerdo por dicho préstamo. El convenio con estos fondos fue una condición, según expresiones del propio presidente, para que llegara una supuesta lluvia de dólares. También, en 2016 el gobierno logró la aprobación de una Ley de Declaración Voluntaria y Excepcional de Bienes en el País y en el Exterior, no declarados en el fisco o Régimen de Sinceramiento Fiscal. Para ser viable esta medida, debió ser incorporada en un paquete social que satisficiera simbólicamente a votantes de la alianza Cambiemos. Entre éstas puede señalarse la Ley de Reparación Histórica a jubilados que mantenían juicios con el Estado. Independientemente de los anuncios, información oficial indicaba que la situación del empleo seguía siendo preocupante y las inversiones para el ansiado despegue industrial no se daban y la inflación fue del 40,9% según datos del INDEC. El año 2016 fue de recesión y culminó con el reemplazo del ministro Prat Gay por dos ministros al dividirse Hacienda y Finanzas. Nicolás Dujovne columnista del diario La Nación ocupó el primero y Nicolás Caputo asumió en el área de finanzas. El endeudamiento externo pasó a ser durante este modelo un recurso central. La denominada desregulación y apertura de la economía a partir de la emisión de títulos

[119] Cabe recordar que ya en diciembre de 2005 en una nota publicada en el diario Página 12 cuyo título era: Basta de deuda, Argentina paga, se libera y construye su destino, el por entonces Presidente de la Nación expresaba: …" estén tranquilos, me gusta ser ordenado, vamos a tener equilibradas nuestras cuentas [...] La Argentina comienza a construir su independencia". Kirchner tomaba la decisión de cancelar anticipadamente la deuda de casi 10 mil millones de dólares con el FMI. Disponible en: https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-60678-2005-12-19.html

públicos con un elevado interés para controlar el precio del dólar y la consecuente demanda en el mercado financiero como el recurso a deuda externa a la que recurrió el gobierno y la imposibilidad de regular o controlar el déficit fiscal, generaron un conjunto de variables que propiciaron la toma de préstamos del FMI. En junio de 2018, distintos agentes fuertes del mercado financiero aumentaron su demanda de dólares al pasar masivamente sus activos en pesos a dólares, llevando al Banco Central a la venta de reservas y al incremento de las tasas de interés de letras emitidas en pesos y cuya devaluación nuevamente incrementó la inflación.

Interesa entonces destacar cómo los organismos internacionales de crédito y en particular el FMI tuvieron un rol protagónico en la configuración de las políticas y en las protecciones sociales que fueron concebidas desde una perspectiva de asistencia más que un derecho, robusteciendo los mecanismos de control, accesibilidad y permanencia en los propios sistemas de protección[120]. El Estado en este período no abordó como centralidad la desigualdad, sino el reforzamiento de una concepción individualista de la vida social, reproduciendo la idea que todo depende del esfuerzo propio, de la capacidad de apertura, adaptación y creación para desenvolverse en una realidad dinámica y cambiante. El lenguaje fue naturalizando la vinculación de la sociedad a un organismo biológico enfermo que para reponerse requeriría de operaciones dolorosas. Esta cultura política construyó representaciones reduccionistas que fueron eficaces desde el aspecto ideológico eliminando o condensando los intereses contrapuestos y la apelación a nociones como sinceramiento, verdad y transparencia teniendo un rol preponderante en la comunicación imponiéndose de modo tal que la sociedad vaya aceptando estas ideas. En el modelo aditivo, con contradicciones, se procuró la reconstrucción de un Estado social mediante una repolitización de la cuestión social, al imponerse un conjunto de obligaciones para el aseguramiento y cobertura de necesidades, teniendo como valores: el trabajo y la familia. Se tuvo altas expectativas en torno a la inclusión mediante la salarización y debido a los cambios en el sistema global de acumulación apelando a la ampliación de prestaciones. En el modelo de amortiguación, a la inversa, se da un giro en

[120] Un ejemplo de esto fue la revisión y/o suspensión de Pensiones No Contributivas por Invalidez, donde el gobierno creó una Comisión Evaluadora de los otorgamientos de pensiones, evidenciando la desconfianza y la preocupación por el abuso que los pobres hacen de la ayuda y a su vez erosionó las bases de la legitimidad de los/as titulares sobre la percepción y derecho de estas prestaciones. Para precisar consultar en la Red por los Derechos de Personas con Discapacidad, disponible en: www.redi.org.ar

este aspecto trasladando la responsabilidad por su devenir a las propias personas, abandonando la referencia a colectivos sociales como sujetos de las políticas.

Formas de Estado y transformaciones de las protecciones sociales 2003-2019

Transcurridos cinco meses de la asunción del gobierno de la alianza Cambiemos, el presidente Mauricio Macri anunció la puesta en marcha de una nueva reforma previsional, no obstante, no fue el primer ni único anuncio, ya que en abril de 2016 bajo Decreto 593/2016 se redefinía la ampliación de la base de titulares de asignaciones familiares al incluir entre destinatarios a trabajadores/as monotributistas de categorías medias y bajas. Siguiendo Beccaria, Danani y Rottenschweiler (2018) se pueden estudiar las rupturas y cambios que se sucedieron, considerando que desde los años 2002 y 2003 se empezó a delinear una contrarreforma previsional, comenzando a implementarse diversas acciones sobre el sistema previsional que le imprimieron caracteres diferentes de las que presentaba hasta ese entonces. El plan de inclusión previsional, conocido como Moratoria Previsional, destinado a incrementar la cobertura de quiénes se encontraban en edad jubilatoria, 65 años los hombres y 60 las mujeres, y no cumpliesen con los años de aportes contributivos efectivos en el sistema, brindó la posibilidad de cancelar mediante cuotas las deudas previsionales y admitió el ingreso aproximado de dos millones de personas al sistema. Mediante diversos instrumentos, leyes, decretos, se aumentaron en distintos momentos los montos de los haberes previsionales, principalmente dichos incrementos apuntaron al haber mínimo[121]. En 2008 fue sancionada la Ley n.º 26.417 que estableció una fórmula para movilidad jubilatoria que se aplicó dos veces por año, también la Ley n.º 26.425 del mismo año crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y se reestatizó el sistema previsional suprimiendo el régimen de capitalización. El SIPA funcionó desde entonces como un único régimen denominado de reparto. En 2014 se implementó la segunda moratoria previsional mediante la Ley n.º 26.970, que al igual que en la primer moratoria permitía la cancelación de la deuda mediante cuotas, sin embargo, se tuvieron en cuenta nuevas condiciones para su accesibilidad, entre las cuales se estableció una evaluación patrimonial y de las condiciones socioeconómicas de los/as solicitantes, las cuotas por las cuales se abonaría la deuda las que serían debitadas del haber previsional y no siendo fijas, sino que se le aplicó la misma movilidad que a los sueldos. La priorización de los haberes más bajos disminuyó la diferencia entre mínimos

[121] Para comparar los incrementos véase: Beccaria y Danani (2014) en "El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización (2003-2013)".

y medios, pero fue a su vez uno de los aspectos más conflictivos del período, dando lugar a diferentes demandas de sectores que entendían que dicha ampliación previsional sería perjudicial para las personas que contribuyeron al sistema.

En junio de 2016 la sanción de la Ley n.º 27.260 llevó a cabo transformaciones que delinearon un nuevo camino en la concepción de las protecciones. La creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) para ciudadanos/as argentinos/as, nativos/as o naturalizados/as con residencia mínima de diez años y extranjeros/as con domicilio mínimo de veinte años que tuviesen 65 años o más y no fuesen titulares de otras prestaciones (jubilaciones o pensiones) unificando la edad tanto para hombres como para mujeres. Esta pensión instituyó como haber el monto equiparable al 80% de una jubilación mínima. En este aspecto se diferencia de la anterior ley de moratoria en que su pago se equiparaba al 100% de la jubilación mínima. Otro punto de desventaja entre titulares de la PUAM y jubilados por moratoria es la incompatibilidad que se estableció con cualquier otra prestación de la seguridad social como por ejemplo una pensión derivada por fallecimiento de un titular. Otro punto importante es que la PUAM no genera derecho a la pensión derivada en caso de fallecimiento lo que sí contempla la jubilación.

Otra reforma ocurrida en diciembre de 2017 fue la sanción de la Ley n.º 27.426, Ley de Reforma Previsional, definiendo una nueva fórmula para el cálculo de la movilidad previsional basándose en dos factores: en un 70% utilizando el índice oficial de inflación y en un 30% en la evolución de los salarios de trabajadores/as registrados en la seguridad social y se dispuso que la movilidad sería trimestral y no semestral como hasta entonces, sustituyéndose así la Ley n.º 26.417 que consideraba en cada período el 50% de la movilidad calculada a partir de la variación de los salarios y el restante 50% sobre la base de la variación de los recursos tributarios por beneficios. Otro aspecto significativo radicó en que por medio de esta misma ley se generó una mecánica de diferenciación en las liquidaciones entre titulares que hubieran accedido al sistema por medio de los requisitos contributivos plenos y quienes los hubieran hecho a través de las moratorias previsionales entre 2005 y 2015. Una de las primeras diferencias fue el monto de lo que se llamó bono compensatorio que se pagó por única vez en marzo de 2018 con la finalidad de morigerar el impacto negativo y pérdida por la puesta en vigencia de la fórmula de actualización. Los que accedieron al régimen vía moratoria sólo percibieron el 50% de este bono. La segunda diferenciación se basó en la garantía que el sistema ofreció a titulares que perciben el haber mínimo, instituyendo el 82% del salario mínimo vital y móvil para

quiénes accedieron a través de la vía contributiva regular. Ante cada actualización del salario mínimo, vital y móvil también se ajustó el haber previsional de ese segmento si es que quedó por debajo del 82% de dicho salario, pero simultáneamente se retrasó el haber de quienes accedieron a la prestación por vía de la moratoria.

En referencia a las políticas de protección social de niños/as y adolescentes fueron dos las modificaciones que se sucedieron desde principios de 2016. La primera en marzo de ese año cuando se extendieron los topes de ingresos que permitieron acceder a las asignaciones familiares contributivas. Se duplicaron los niveles precedentes posibilitando ampliar el universo de quienes recibían esta prestación. La segunda modificación ocurrió en mayo del mismo año cuando se incluyeron los monotributistas con un tope de ingresos correspondientes a las categorías A hasta la H. Desde ese entonces ingresó otra población que no estaba incluida dado que las asignaciones familiares estuvieron dirigidas originariamente a trabajadores/as formales asalariados/as. Si bien se incluyó a los dependientes de los monotributistas dentro del sistema contributivo, también es pertinente destacar que al igual que perceptores/as de la AUH solamente se les brindó la prestación de la asignación por hijo, asignación prenatal y la asignación familiar por ayuda escolar anual. Además, la modificación de la fórmula de movilidad de la Ley n.º 27.426 alcanzó a la protección de niños/as y adolescentes ya que los beneficios de asignaciones familiares como de la AUH se actualizan con la misma movilidad que las prestaciones previsionales por Ley n.º 27.160 de 2015. Desde 2016 pudo notarse que los cambios en el sistema previsional y las protecciones sociales profundizaron las diferencias entre la atención de las erogaciones de carácter contributivo con recursos derivados de impuesto al trabajo y los gastos de índole no contributivos con aportes del tesoro derivados de rentas generales. Estas lógicas diferenciales entre perceptores de prestaciones y en particular de asignaciones familiares se intensificarán legitimando aquellos que acceden mediante la vía contributiva, osea, trabajadores/as formales registrados/as y poniendo un manto de sospecha sobre la población desocupada o informal que percibe la AUH.

Casanova, Calabria y Rottenschweiler (2014) sostienen que desde 2003 y en el marco de la recuperación de la actividad económica y del proceso de crecimiento en nuestro país, ANSES se benefició desde un punto de vista fiscal: mediante el incremento de ingresos por el crecimiento del empleo formal y porque además los gastos no se incrementaron en el mismo porcentaje dado que los aumentos de haberes previsionales fueron parciales y solo se concentró en titulares que percibían el haber mínimo. Hasta la

primera moratoria previsional existió una caída de la tasa de cobertura relacionada al inconveniente de reunir los años de aportes necesarios para obtener la jubilación. De esta manera el organismo empezó a mejorar su resultado fiscal, no sólo por el fortalecimiento del financiamiento contributivo sino además por el incremento de la recaudación derivada de distintos impuestos. El aumento de ingresos por cotizaciones a la seguridad social reflejó una mejora en porcentaje de gastos financiado por ese tipo de recursos llegando al 49% en 2006 y luego superó el 60% cuando se estatizó el régimen de las AFJP. Entre los impuestos que financiaba la ANSES, cobró relevancia el impuesto a las Ganancias en ese período. Entre 2010-2017 dicho gravamen representaba menos del 30% de la recaudación de los tributos nacionales excluyendo aportes y contribuciones a la seguridad social, no obstante, para la ANSES representaba alrededor del 50% de los impuestos con afectación específica. Los ingresos del organismo alcanzaron el 5,5% del PBI en 2004 y comienzan a recuperarse a partir de ese mismo año alcanzando el 13,4% del PBI en 2016. En 2007 se realizó el traspaso a ANSES de las cuentas de capitalización de personas a las cuales les faltaba menos de cinco años para jubilarse y en 2008 fue reestatizado el sistema previsional comenzando a recibir el flujo completo de aportes personales. Según datos de la institución en el período 2003-2006 su gasto total representó en promedio el 5,1% del PBI y en 2007 ese porcentaje llegó al 6,4 producto del aumento de la cobertura previsional a partir de la moratoria. Esta tendencia se consolidó con la creación de la AUH en 2009 y la sanción de la ley de Movilidad Jubilatoria que estableció aumentos automáticos de haberes y, que en general, estuvieron por encima de la inflación. En 2009 y 2010 el gasto total de la ANSES alcanzó el 8,1 del PBI y el mismo siguió incrementándose y llegó a un 10,5% en 2015. En términos generales, y según los propios datos del organismo, el sistema financieramente mejoró entre los años 2003 y 2012 cuando los ingresos crecieron por sobre los gastos. El continuo deterioro de las cuentas fiscales de la ANSES desde 2016 explicó el interés del gobierno por llevar a cabo modificaciones a la fórmula del cálculo de la movilidad previsional.

La concepción que direccionó la política de ingresos durante el período 2003-2015 tomó como base la demanda agregada en la economía, el crecimiento, la renta y el bienestar, por vía de mayor ingreso de los consumidores como de la inversión pública y privada. La política de ingresos tuvo un papel preponderante para los activos que vieron aumentar los ingresos laborales y la tasa de ocupación en un contexto de mayor actividad económica y la creación de dispositivos que buscaron el crecimiento real de los salarios. Sin embargo,

en 2009 un significativo contingente de trabajadores/as activos/as informales fueron también los receptores de estas transferencias de recursos por la intervención estatal en la creación de la AUH. La concepción global de la política a partir del 2016 fue diferente y, como se expresó, el gobierno incrementó los mecanismos destinados al control del gasto público como la disminución del déficit fiscal. Desde esta visión la atención estuvo de las demandas de los sectores empresariales que pulsaban por disminuir la carga tributaria y demandaban la flexibilización del mercado laboral. Comenzó una presión a la baja de los salarios reales, centralmente del salario mínimo, vital y móvil sobre el que el Ministerio de Trabajo tuvo incidencia directa en la negociación y además envió dos proyectos de reforma tributaria, laboral y previsional. Tanto la desregulación de la economía como la baja de impuestos al capital fueron dos consignas en la gestión política nucleada en la alianza Cambiemos, invirtiendo la visión del gobierno anterior. La reforma del año 2017 mediante la Ley n.º 27.430 implicó una detracción de la base imponible sobre la cual se calculan las contribuciones patronales de $12000 del salario bruto, dicha detracción se aplicó en forma gradual comenzando en 2018 con una suma de $2.400 y un aumento progresivo hasta llegar al monto de $12000 para el año 2022. Beccaria (2018) en este sentido estima que hacía 2022 la pérdida de ingresos fiscales asociada a la reforma ascendería alrededor del 1% del PBI.

Campana (2019a) argumenta que desde la asunción de Cambiemos hubo un deterioro de las prestaciones público-estatales, un declive que se expresó en cuatro ejes centrales: 1) del derecho a la protección a la posibilidad del crédito, 2) del colectivo al individuo, 3) de la igualdad a la equidad y 4) de la ciudadanía a la meritocracia.

1) Del derecho a la posibilidad del crédito: mediante el Decreto 216/2017 la ANSES incorporó a partir del Fondo de Garantía y Sustentabilidad del SIPA el otorgamiento de créditos a titulares hasta un máximo del 20% de las prestaciones percibidas. Los denominados Créditos Argenta habilitaron a receptores de la AUH a acceder en forma casi automática a entre $1000 y $6500 en 24 cuotas por cada asignación hasta un máximo de 5 hijos, a receptores del SIPA, entre $5000 y $60000 en hasta 60 cuotas y a receptores de pensiones no contributivas y pensiones para adultos mayores entre $12000 a $30000 hasta 36 meses cuando no supere el 30% del haber. Raed (2018a) señala que el total de titulares que tomaron créditos Argenta fue de casi 3 millones, de los cuales el 46% eran perceptores de la AUH. La suma de la deuda de destinatarios/as asciende a tres veces lo que cobran en un mes: siendo un endeudamiento complejo, dado que no conlleva a un

consumo adicional ni adelanta consumos futuros y no existió la expectativa de ganar a la inflación y fijar algún tipo de ahorro que sirva para el repago. Los considerandos del decreto justificaron el anudamiento de la pobreza a la deuda y en el mismo movimiento el eje se corrió del derecho a la protección a la esfera crediticia. Lazzarato (2013) argumenta en esta línea que se asiste a una conversión de derechos sociales a deudas sociales. Los/as titulares de derechos son transformados en deudores y no tienen que hacer su reembolso en dinero específicamente sino en comportamientos, actitudes, proyectos, etc. La deuda remitiría a una disciplina y estilo de vida que implicaría un trabajo sobre sí mismo, una producción de subjetividad específica: la de titulares de prestaciones endeudados. El crédito significaría una evaluación moral del deudor por parte del prestatario, vale decir su estilo de vida, sus valores como su propia existencia. Una relación directa se estable entre la deuda y la subjetivación, en tanto que es una relación indisociable de la producción del sujeto deudor y su moral. Opera como disciplinadora y doméstica, fabrica y condiciona la subjetividad individual responsabilizándolo y culpabilizándolo de su accionar. La autora, argumenta que para que sea efectivo el poder de la deuda sobre la subjetividad de las personas hay salirse de los derechos individuales y colectivos e ingresar a la lógica de los créditos (inversiones del capital humano). Además, al congelarse los salarios y reducir el llamado gasto social, las políticas sociales buscaron producir un empresario de sí endeudado, precario y pobre, exigiéndole a éste una capacidad gerencial. La privatización de los mecanismos de la seguridad social, los procesos de individualización y la voluntad de hacer de la protección social una función empresarial se convirtieron en elementos axiales de la economía de la deuda.

2) Del colectivo al individuo: otras de las características de este proceso político fue el pasaje del colectivo al individuo en razón que el derecho es colectivo y el crédito remite a una cuestión personal. Los sujetos tienen derecho a prestaciones no por ser meros individuos, sino miembros de un cuerpo colectivo. Los derechos son universales porque están reconocidos social y políticamente, mientras que la deuda otorgada se genera a partir de una evaluación moral y refiere al individuo y al trabajo sobre sí que él mismo debe activar y administrar.

En apartados anteriores se destacó que en el ES y modernidad organizada era el colectivo el que brindaba amparo al des-individualizar las protecciones sociales y en este sentido Castel (1997c) al analizar las transformaciones en las condiciones salariales observa que justamente el trabajador/a deja de ser un individuo aislado al estar inscripto

en las garantías de los sistemas colectivos del estatuto del empleo, sin embargo, entiende que en la actualidad estamos ante un proceso de descolectivización y políticas de individuación. Si la competencia pasa a ser una norma de conducta, la intervención estaría dirigida a modelar a los sujetos para hacer de ellos emprendedores capaces de aprovechar las oportunidades y dispuestos a comprometerse con el proceso de continua competencia. Existe en nuestro presente una proliferación de los procesos de individuación que apuntarían al sujeto individual, aunque para ello los dispositivos de los que dependen se organicen a partir de la definición de categorías generales de la población que demandan una intervención específica: los jóvenes, mujeres maltratadas, niños/as con desnutrición, entre otras. Merklen (2013b) argumenta que tanto el trabajo social clásico como las políticas de individuación apuntan al individuo en su singularidad y se sustentan en una metodología de tipo de relación de servicio bajo la dinámica de un trabajo sobre el otro/a, lo que comúnmente se denomina como caso individual-familiar. La diferencia residiría en que el trabajo social clásico hacía una labor de reparación bajo un modelo tutelar con la finalidad de integrar el individuo a la sociedad, mientras que las políticas de individuación no suponen una sociedad donde habría que reubicar a los sujetos "supuestamente inadaptados"[122]. La misma idea de integración social es ajena a esta matriz y lo que se buscaría es armar a los individuos y prepararlos para los combates que ellos deberán librar por sí mismos.

3) De la igualdad a la equidad: otro de los rasgos es el retroceso de la igualdad de posiciones a la igualdad de oportunidades que como principio de justica causan efectos opuestos. Dubet (2014) subraya que la igualdad de posiciones se asocia a la justicia asignativa y se concreta en los lugares que organizan la estructura social buscando disminuir las desigualdades de los ingresos, condiciones de vida, acceso a servicios con el afán que las diferentes posiciones estén más próximas entre sí y a costa de que la movilidad no sea una prioridad. Este modelo es menos igualitarista y más redistribuidor y asegurador a través de derechos y protecciones. Se enmarca dentro de una concepción del contrato social en el cual cada uno se beneficia con una solidaridad orgánica donde la progresiva caída de las desigualdades es la consecuencia de una representación integrada de la sociedad en torno a la acción del Estado, y es éste el que asegura la integración social.

[122] El entrecomillado es propio.

La desigualdad de oportunidades en cambio consiste en ofrecer a todos los integrantes de la sociedad posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de un principio meritocrático. Dado que las oportunidades corresponden a los individuos quienes deben ser activos y movilizarse para merecer. Los resultados que obtenga cada sujeto es fruto de decisiones y esfuerzos que solo le competen a él y no requeriría ninguna compensación en caso de fracasar. La distribución de los recursos económicos y posiciones en la estructura social se debería a las trayectorias individuales. Las políticas se centrarían sobre el público, riesgos y oportunidades y se intercambiarían por responsabilidad y compromiso. La ayuda desde esta matriz no sería un derecho sino una acción con un fin primordial que es convertir a receptores/as en responsables. El contrato social se individualiza personalizando la solidaridad. La justicia como igualdad de oportunidades supondría una distribución equitativa de los bienes y la sociedad sería justa cuando respetaría esas expectativas legítimas de ciudadanos. Desde esta mirada no es aceptable una justicia asignativa que otorgue prestaciones a personas que no han cooperado en la producción. Esta tendencia en la seguridad social de este modelo se ordenó mediante la segmentación de las prestaciones en tres niveles: uno de supuesto enfoque universal constituido por la PUAM, el segundo por el sistema de reparto que modificó la fórmula en el cálculo para determinar el haber inicial de cada jubilado/a que deterioró el poder adquisitivo de la prestación y el tercer pilar apuntó a elevar los montos de las jubilaciones de quienes hagan aportes voluntarios a este sistema dejando la posibilidad de un mix entre lo público y lo privado y abriendo en términos simbólicos la posibilidad de retorno a un sistema de capitalización individual.

4) De la ciudadanía a la meritocracia: otro rasgo indisociable del anterior es el paulatino abandono de la idea de ciudadanía dejando atrás la noción de derecho y su reemplazo por la concepción del mérito como principio rector, siendo la competencia social una norma general en este sistema. De este modo la adaptación a una situación de competencia naturalizada se convirtió en consigna de la conducta individual, asimilada a una lucha por la sobrevivencia.

Sintetizando, se pudo advertir desde la literatura seleccionada, que el modelo de amortiguación generó las condiciones para profundizar los mecanismos de control sobre las prestaciones en vigencia, como así también las duplicaciones de pruebas y certificaciones. El trato diferenciado que se estableció sobre titulares del sistema de asignaciones familiares, contributivo y no contributivo, muestra que fueron los/as

destinatarios/as de prestaciones no contributivas el sector donde las exigencias han sido mayores. Esta mixtura de concepciones y requisitorias fue incidiendo en la construcción de representaciones sociales que profesionales del ámbito de la salud y educación de la ciudad de Santa Fe tienen sobre la AUH y condicionalidades, siendo las que interesaron a este trabajo. En los capítulos V y VI se precisa sobre éstas.

CAPÍTULO IV

El enfoque de derechos y AUH. Controversias y disputas

Introducción

En apartados precedentes se expuso que en los últimos veinte años del Siglo XX se sucedieron profundas transformaciones en las dinámicas y estructuras sociales de los países capitalistas y en los modelos de intervención para abordar la cuestión social. Modificaciones en torno a formas de integración y, en segundo lugar, las mutaciones sufridas por la política social cuya centralidad se ubicaba en la extensión de la protección pública mediante el empleo formal y vastas instituciones universalistas, cambiando a otra lógica cuyo foco de gravitación se orientó hacia la lucha contra la pobreza y un refuerzo de una red de protección mínima compensatoria que operó por detrás y por debajo del mercado de trabajo. Las reformas estructurales que transcurrieron dieron apertura a distintas propuestas interventivas, entre las que ubican los PTC estableciendo lógicas y edificadas y dirigidas al alivio de la pobreza. Si bien la AUH produce una reforma sustancial con PTC anteriores, teniendo presente principalmente las diferencias que se evidencian por su inserción dentro del Sistema de AAFF en la seguridad social, por la actualización de los montos económicos, la accesibilidad y modalidad de tramitación, su bancarización que hace que los/as titulares no requieran de mediadores, mecanismos de reclamos, entre otros aspectos, mantiene asimismo controversias que derivan de la diferenciación entre sus perceptores, ya se trate de personas que acceden al cobro de asignaciones familiares mediante el régimen contributivo: empleados/as formales registrados/as y quienes perciben la prestación a través del sistema no contributivo quienes diferencialmente se les exigen condicionalidades para permanecer en el sistema. Estas clasificaciones, en ocasiones imperceptibles y rutinizadas, solapadamente se constituyen en dispositivos de poder regulatorios institucionales que se validan socialmente[123].

[123] Las entrevistas realizadas a profesionales, muestran justamente estas tensiones. En el próximo capítulo se abordarán y analizarán con mayor precisión, desde las propias representaciones sociales.

Notas generales sobre la desigualdad

Tilly (2000b) sobre la desigualdad y su persistencia sustenta que los seres humanos crearon la desigualdad categorial hace miles de años y la misma fue aplicándose y reproduciéndose, estableciendo un sistema de desigualdad categorial mediante distintos mecanismos: 1) la explotación que opera cuando personas poderosas disponen de los recursos de los que extraen utilidades a través de la coordinación del esfuerzo de sujetos ajenos a las que excluyen de todo valor agregado por ese esfuerzo, 2) acaparamiento de oportunidades donde miembros de una determinada red ganan acceso a un recurso valioso, renovable, que se monopoliza mediante un modus operandi, 3) la emulación de modelos organizacionales establecidos y/o trasplantes 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 la población de dos maneras complementarias: por el par categorial en cuestión: varón-mujer, trabajador-desocupado, ciudadano-no ciudadano, como así también organizaciones que controlan los recursos centrales que afectan el bienestar y sus efectos se difunden desde allí. Reygadas (2008) sobre este aspecto identifica mecanismos de expropiación y apropiación por los cuales un sector social se apropia de recursos y excluye a otros. Nuestras sociedades distribuyen bienes valiosos como: el dinero, prestigio, poder, seguridad y los repudiados por otra parte como lo son: la pobreza, responsabilización, riesgo y subordinación desarrollan un sistema de poder atravesado por valoraciones interpretacionales en pugna en torno a su legitimidad.

Las categorías endógenas pertenecen a una estructura interiormente visible de una organización en particular: personal versus plana mayor, reclutas versus oficiales, cuerpo docente versus estudiantes, directivos versus trabajadores/as, etc. En estos casos, los/as participantes organizacionales fundan e inventan nombres para los límites y los conjuntos de actores que distinguen e imponen rituales que reconocen las redes, las demarcaciones y las relaciones pertinentes y los representan mediante dispositivos simbólicamente explícitos como uniformes, distintivos y estatutos organizativos. Las categorías internas contienen los atributos que delimitan la organización misma y separan a los miembros de los no miembros. Las categorías externas, en contraposición, no se producen en una

organización dada, sino que a menudo establecen diferencias sistemáticas en las actividades, las retribuciones, el poder y las trazas dentro de ellas derivan de afuera. Las distinciones de género simbolizan ejemplos obvios: las diferencias ritualizadas entre los lugares masculinos y femeninos en las organizaciones religiosas, políticas y sociales. La armonización tanto de las categorías externas como internas, cristaliza la desigualdad dentro de la propia organización que la efectúa. La creación de un límite interior bien establecido favorece en sí misma tanto la explotación como el acaparamiento de oportunidades al suministrar explicaciones, justificaciones y rutinas específicas para la división desigual-diferencial de retribuciones. Al mismo tiempo, convenir un límite interior de esas categorías: blanco-negro, asalariado o empleado formal-desocupado, ciudadano-extranjero implica importar comportamientos y prácticas ya establecidas que disminuyen los costos de mantener ese límite. Centrando esta argumentación, en el marco del objeto de estudio de este trabajo, se puede inferir que esta diferenciación clasificatoria se establecería, en parte, entre las personas que acceden al régimen de AAFF y tomando el par categorial asalariado contributivo-desocupado no contributivo esta distinción simbólica y operativa es observable, donde la portación de una libreta, en el caso la de AUH, contiene una diferencia social y una corresponsabilidad particular, incorporando en la misma una declaración jurada para informar la situación laboral del adulto responsable que cobra la prestación, acreditar la asistencia del niña/o a la escuela, certificar los controles de vacunación para atestiguar que el niño/a recibió las correspondientes dosis del calendario respectivo[124], y estas exigencias no estarían presentes con la misma intensidad en colectivos que perciben las asignaciones familiares mediante el componente contributivo. En el próximo capítulo se aborda esta cuestión con mayor precisión.

Prosiguiendo, se puede decir entonces que la persistencia de la desigualdad categorial se suscita por dos razones principales: en primer término, en un vasto grado de circunstancias que favorece de hecho la explotación y el acaparamiento de oportunidades por parte de los sujetos más aventajados de una organización específica, que tienen los medios para mantener sus primacías, por otro lado, los costos (políticos, sociales, económicos) de cambiar las circunstancias presentes agravados por las consecuencias de la adaptación originando obstáculos para la adopción hacia nuevos modelos

[124] Para observar y precisar sobre certificaciones establecidas en la Libreta de AUH, véase: www.anses.gob.ar

organizacionales, de tal modo que se generan rutinizaciones de prácticas y representaciones desiguales dentro del propio sistema. Esto podría vincularse con los aportes de Bourdieu, particularmente las categorías de campo y capitales desarrolladas en el primer capítulo de este trabajo.

Sin embargo, y aunque lo común es que se naturalicen estas pautas por parte de la población, las categorías generales dependen en un margen sustancial de la construcción social y disputas que se sucedan, estableciéndose posibilidades de límites, rupturas o continuidades de estas propias categorías y clasificaciones. En torno a la desigualdad y la pobreza, en este trabajo se optó por comprenderla en su multidimensionalidad y complejidad. Kessler (2014) problematizando justamente aquellos enfoques unidimensionales remarca que en los últimos años asistimos al desarrollo de mediciones multidimensionales incorporando otras dimensiones además de los ingresos, considerando la necesidad de articular una mirada amplia de la desigualdad con conceptos como exclusión, bienestar, pobreza, condiciones de vida, entre otras esferas. Las intensidades diferenciadas de la desigualdad serían entonces el resultado de una conjunción de procesos, tanto aquellos que se producen como los que contrarrestan dicha desigualdad en cada esfera. En ciertas circunstancias habría derechos sociales efectivos que asegurarían un umbral de ciudadanía social y en cada dimensión se traducirían en escalas de mayor o menor desigualdad de acceso a bienes y servicios, por ejemplo, las leyes de educación obligatoria, prestaciones médicas, etc., las cuales contribuirían a regular las intensidades de la desigualdad. Compartiendo entonces esta perspectiva en torno a la igualdad de lugares, pero sensible a ciertas posturas introducidas por partidarios de la igualdad de oportunidades, se aboga por un pluralismo de esferas con principios rectores que puedan servir para compensar las desavenencias que la centralidad de los ingresos imprime en las sociedades capitalistas, eligiendo indicadores para cuantificar-cualificar las desigualdades adoptando, al indagar cada tema, la idea de distancia entre categorías, grupos sociales o territoriales[125]. Desde esta argumentación la AUH tendría tendencias contrapuestas, por un lado la inclusión de un sector informal al sistema de

[125] El tema igualdad-desigualdad exige un estudio pormenorizado que excede este trabajo. Existen producciones específicas al respecto: Tedesco y Aguerrondo (2005) "¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo?, Tiramonti (2004) "La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes de la escuela media", Steinberg, Centrágolo y Gatto (2011) "Desigualdades territoriales en Argentina", Rosanvallon (2012) "La sociedad de los iguales", Pérez Sainz (2013) "¿Disminuyeron las desigualdades sociales en América Latina durante la primera década del Siglo XXI? Evidencias e interpretaciones", Nun (2011) "La desigualdad y los impuestos. Introducción para no especialistas". Grassi y Hintze (2018) "Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa", entre otros.

AAFF mejorando distintas esferas de la población incluida como por ejemplo accesibilidad a consumos que contribuirían a cierto mejoramiento de la calidad de vida y, a su vez, el propio sistema de la seguridad social configura una desigualdad categorial entre perceptores de dichas asignaciones que se incorporan mediante el sistema formal registrado y aquéllos/as que se incluyen mediante el régimen no contributivo, donde versan sobre éstos distintas requisitorias como por ejemplo condicionalidades que abrirían una tendencia diferencial y desigual entre la propia población que percibe AAFF.

Enfoque de derechos. Debate en torno a las condicionalidades en las políticas sociales

La AUH se institucionalizó en 2009. Entre sus diversos fundamentos, el Decreto 1602/2009 pronuncia:

Que la Ley n.º 26.061 tiene por objeto la Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquéllos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los Tratados Internacionales en lo que las Nación sea parte [...] Que en el artículo 3º de dicha norma se entiende por interés superior de aquéllos a quienes protege la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías que a ellos se les reconoce, entre los que se encuentran el derecho a la obtención de una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la Seguridad Social [...] (INFOLEG 2009).

Se ha indicado en capítulos anteriores que, desde los primeros proyectos surgidos hacia fines de la década del 90 en torno a un IC hasta el PFI, nuestro país se caracterizó por políticas sociales con condicionalidades blandas en salud y educación y la AUH conformó la propuesta no contributiva más importante de transferencia de ingresos económicos destinada a personas por fuera del mercado laboral formal, representando un cambio en este sentido y si bien generó rupturas con programas precedentes cohabitan tensiones y controversias en su propia dinámica, implementación y trayectoria.

En lo que refiere específicamente al enfoque de derechos, cabe recordar que surge a partir del programa de reformas impulsadas por Naciones Unidas en 1997, instando a todas las entidades del sistema de Naciones Unidas a incorporar sistemáticamente los

derechos humanos en sus actividades y programas. Dicho enfoque buscó revisar la relación entre derechos y obligaciones en un contexto de ajuste estructural[126] donde los fundamentos del EB fueron criticados intensamente por el neoliberalismo de época.

El enfoque de derechos exige que se produzcan y generen relaciones entre la política social y los principios de derechos humanos trayendo nuevamente las obligaciones de los estados en el cumplimiento de los derechos de ciudadanos/as. Arcidiácono (2008) considera que las acciones de política social que se emprendan no deben ser calificadas como el cumplimiento de mandatos morales o justificaciones únicamente sobre cuestiones políticas o económicas, sino que el Estado tiene la responsabilidad imperativa de garantizar los derechos. Desde esta visión, quiénes se encuentren incorporados por las políticas sociales deben ser concebidos como sujetos de derechos con quiénes el Estado tiene obligaciones específicas y efectivas. Dichos compromisos se subdividen en obligaciones de viabilizar, por un lado, y de conceder los medios necesarios para la realización de los derechos, por otro. Lo primero alude a llevar adelante actividades específicas que fortalezcan las capacidades de las personas, mientras que lo segundo supone la prestación directa de servicios. Conjuntamente con el Estado son sujetos de obligaciones las organizaciones internacionales y los agentes no pertenecientes al Estado, para el caso de las personas menores de dieciocho años la Convención de los Derechos del Niño remarca el punto sobre las responsabilidades, estableciendo que éstas son compartidas entre: las familias, la comunidad, el Estado y todas deben incluir políticas y prácticas que garanticen los derechos de niños/as. Bajo esta premisa, el Estado debe brindar la asistencia necesaria a madres, padres y/o representantes legales para que consigan ejercer la adecuada crianza dentro del grupo familiar. Este enfoque otorga un marco conceptual que guía la formulación e implementación de las políticas sin adentrarse en el contenido específico de las mismas. No obstante, y más allá de los principios generales, en cuanto a las condicionalidades en las políticas no existe una visión unidimensional, sino por el contrario un vasto estado de debate.

Cecchini y Madariaga (2011), investigadores de la CEPAL, opinan que:

> La instrumentación de condicionalidades lleva a una distinción poco afortunada entre pobres merecedores y

[126] Cabe señalar que en Argentina en ese período se llevaban a cabo fuertes programas de reformas de ajuste estructural en el marco del neoliberalismo imperante en la región, las cuales fueron abordadas en capítulos previos.

no merecedores de asistencia, lo que choca con el principio de universalidad de los derechos y violaría el conjunto de derechos humanos básicos en relación con el aseguramiento de un nivel mínimo de vida. (p. 93)

Otra visión que difiere con la anterior, considera que las condicionalidades pueden ser útiles como una herramienta respetuosa y deseable desde el enfoque de derechos. En esta línea Sepúlveda (2013) como experta de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Extrema Pobreza, entiende que los programas de transferencias condicionadas pueden ser una herramienta de protección social que colabore con los estados en cumplir sus obligaciones para con sus ciudadanos. Rossel, Courtoisie y Marsiglia (2014) citando a Sepúlveda expresan que:

No deben obstruir el disfrute de derechos por parte de los destinatarios, por lo que debe existir una oferta suficiente de servicios públicos de calidad que incorporen un enfoque de género en sus operaciones. La sanción por el no cumplimiento no debería ser dura y debe ser utilizada para recibir información que contribuya a la detección de anomalías en la oferta pública de servicios sociales, sin que ello constituya un castigo para los más pobres[...]. (p.14).

Straschnoy (2016) argumenta que la historia de las políticas con condicionalidades y las características centrales que tomaron en Argentina, surgen a fines del Siglo XX, principalmente en el contexto de debate en torno a las AAFF. Se procuró incluir en el sistema a las familias que se situaban por fuera del mercado formal de empleo. Las condicionalidades estuvieron conceptuadas y en momentos ligadas a las corresponsabilidades, en tanto que se asumía que su cumplimiento presumía la responsabilidad tanto del Estado como de las familias y la sanción de éstas serían poco estrictas.

Lo recientemente expuesto muestra en definitiva las diversas representaciones que versan sobre sobre las condicionalidades y como éstas se construyen, inciden, circulan en los dispositivos institucionales e influyen en la sociedad, profesionales y agentes. En el siguiente punto se aborda esta cuestión desde las propias evaluaciones oficiales.

Derechos, AUH y condicionalidades. Aspectos controversiales desde las evaluaciones oficiales

Aquilino, Arias, Suaya, Estévez y Frascheri (2014), investigadores/as del CIPPEC, al indagar sobre las condicionalidades enfatizan que Argentina carece de una política nacional de evaluación ordenadora capaz de brindar direccionalidad política integral a la función evaluativa en el Estado. Las leyes existentes se enfocan en el control del gasto y no interpelan los procesos de resultados de desarrollo. Desde hace tiempo diferentes actores llevan adelante propuestas para promover e institucionalizar una cultura evaluativa en nuestro país. La Red EvaluaAR[127] formada por profesionales de la temática aspira a contribuir a la materialización de la cultura evaluativa en los diversos ámbitos de la gestión. Pese a ello, aún se trata de iniciativas que requieren su consolidación. El cambio de signo político en diciembre de 2015 configuró el modelo de amortiguación como se ha caracterizado, trayendo consigo un plan para conformar un sistema nacional de monitoreo y evaluación conocido como Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión[128], pretendiendo fomentar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas.

Aunque la producción de investigaciones promovidas por el Estado en los últimos años consistieron, en un primer momento, en informes que en mayor medida estuvieron focalizados en conocer las percepciones, representaciones y valoraciones de diferentes actores involucrados en la política, en 2010 se realizó un encuesta telefónica a directivos de escuelas para explorar y analizar su percepción sobre la variación de la matrícula, posteriormente en 2011 se publicó una investigación cualitativa del Ministerio de Educación de la Nación junto a seis universidades nacionales dando lugar al informe "Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo". También, se amplió en un nuevo proyecto denominado "Investigaciones sobre aspectos educativos de la AUH, fase II, año 2013", el cual tuvo lugar junto a diez universidades, no llegando a publicarse. Por su parte, el Ministerio de Salud, en el año 2010, brindó a un grupo de investigadores/as coordinado por Mariana Melgarejo, la Beca Carrillo Oñativia,

[127] La Red Argentina de Evaluación (EvaluAR) está constituida por profesionales comprometidos con uno de los desafíos principales que persiguen las Organizaciones Voluntarias para la evaluación profesional (VOPEs) y contribuir a la consolidación de la cultura de la evaluación en diversos ámbitos de gestión. Para precisar véase https://revaluar.wixsite.com/revaluar/la-red

[128] Esta información estuvo disponible en portal electrónico del Ministerio de Modernización de la Nación Argentina en: https://www.argentina.gob.ar/monitoreoevaluación. Consulta realizada en diciembre de 2016.

a fin de efectuar un estudio cuali-cuantitativo de impactos de la AUH en los consumos vinculados a salud y los cambios en la ingesta nutricional de destinatarios/as. Para 2015 se publicó la primera evaluación cuali-cuantitativa nacional llamada "El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad de la infancia. Aprendizajes de la AUH". La misma fue encargada por el gobierno y financiada mediante ANSES y coordinada por Bernardo Kliksberg e Irene Novacovsky. Este estudio muestra los efectos positivos en materia educativa, su incidencia se concentra en los grupos etarios a partir de los 15 años, ya que hasta los 14 estaría garantizada la asistencia a nivel prácticamente universal. Los datos del informe expresan que mientras en 2013 el 81,9% de adolescentes entre 15 y 17 años del cuadril de menores ingresos asistía a establecimientos educativos, quienes eran receptores/as de la AUH tenían un nivel de asistencia del 82.2 %, es decir que la incidencia sería de 6 puntos porcentuales[129]. En cuanto a los efectos de las condicionalidades en salud, la investigación de Melgarejo, parte de un análisis cualitativo donde da cuenta como un ingreso económico más elevado viabilizó efectuar mayores gastos en alimentación, salud y elementos educativos. Aun así, no se reporta un cambio sustancial en la conducta de los/as titulares. La excepción a lo anteriormente planteado es el control del niño/a sano/a, que no era según los datos del estudio, una práctica incorporada por receptores de la AUH, quienes en ciertos casos solían llevar a sus hijos/as al centro de salud únicamente ante una situación de enfermedad. Este cambio permitiría la detección temprana de enfermedades y lograría mayor cercanía con el sistema de salud. Un préstamo del BM del año 2016[130] el cual dirige la atención hacia el mecanismo de certificación de las condicionalidades en relación a la cantidad de suspendidos, demuestra las inconsistencias y contradicciones sobre este punto. Los documentos publicados por el organismo pusieron en evidencia que la cifra era más alta que lo deseable, revelando las debilidades en el proceso de verificación, entendiendo que las suspensiones se vinculan más con la falta de certificación que con la falta de cumplimiento. Estos resultados ponen en tensión justamente la garantía de derechos, ya que hacen notar las propias polémicas en la certificación exigida a la población por parte del Estado.

[129] Para precisar sobre datos del informe, véase: Kliksberg y Novacovsky (2015) en: "El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo".
[130] International Bank for reconstruction and development Project appraisal document on a proposed loan in the amount of US$600 million to the Argentine Republic for a Children and Youth Protection Project", 6 de junio de 2016.

En 2017, una investigación nacional interdisciplinaria y multicéntrica con el fin de analizar propuestas de mejoras para la AUH, realizada en el marco de un Convenio entre UNICEF y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, con participación de investigadores del Instituto Interdisciplinario de Economía Política, CONICET y del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales donde colaboraron funcionarios y ministerios de gobiernos nacionales y provinciales y ANSES, fue publicado, arrojando diversos resultados. El estudio pronuncia que la AUH podría tener impacto en la educación de niños/as y jóvenes a consecuencia del incremento de ingresos familiares producto de las transferencias e incentivos introducidos a través de las condicionalidades educativas. Para analizar estos efectos se realizó una evaluación del impacto sobre las tasas de asistencia a la escuela, sobre la continuidad intra-anual de asistencia y sobre la probabilidad de graduación en los niveles primarios como secundarios y dicha metodología contempló la comparación en un modelo de diferencias entre el grupo de niños/as y jóvenes elegibles y los/as no elegibles, tanto antes como después de la implementación de la AUH (en los períodos que abarca de 2004 a 2009 y de 2010 a 2014), utilizando datos de la Encuesta Permanente de Hogares. El impacto de las condicionalidades educativas, sobre la escolarización, exhibe un cambio significativo en las tasas de asistencia entre los períodos previo y posterior a la implementación de la política en el grupo de elegibles entre los 6 a los 17 años, y si bien las tasas de asistencia prueban un aumento estadísticamente importante para todas las edades, la magnitud del impacto entre los niños/as en edad escolar primaria y secundaria básica resulta poco relevante. Para adolescentes de 12 a 14 años (correspondientes al ciclo secundario básico) el efecto de la AUH sobre las tasas de asistencia es tan sólo del 0,8 puntos y menor aún para niños/as de 6 a 11 años quiénes alcanzan el 0,4 punto. En cambio, para jóvenes de 15 a 17 años del grupo de control, implicó un aumento extra de 4 puntos porcentuales en el grupo de tratamiento. La magnitud es considerable dado que la AUH contribuyó a que alrededor de veinte mil jóvenes de entre 15 y 17 años, pertenecientes a hogares pobres de la Argentina, permanecieran en la escuela secundaria en el período 2010-2014 y el incremento de las tasas de asistencia fue liderado por varones. Estos resultados acreditan que el impacto en las tasas de asistencia está ausente para los grupos con niveles iniciales de asistencia más alto. Tal es la situación de niños/as hasta los 14 años que presentan tasas de asistencia casi perfectas previo a la instrumentación de la AUH y para mujeres de todas las edades muestran tasas de asistencia más altas que sus pares varones. Por consiguiente,

un impacto sobre las tasas de asistencia en el nivel primario y secundario básico requeriría atraer y mantener en la escuela a un grupo muy reducido pero muy vulnerable de niños/as, mostrando que la AUH no resultaría suficiente para alcanzar este objetivo.

El segundo resultado sobre el impacto de la AUH en la escolarización refiere a la permanencia de la asistencia a lo largo de un mismo ciclo lectivo intra-anual. Si bien la AUH no parece suficiente para atraer a niños/as y jóvenes más vulnerables que aún están fuera del sistema educativo, sí estaría colaborando en mejorar las trayectorias educativas de quienes concurren a la escuela, reduciendo la deserción intra-anual y aumento de oportunidades en plazos no muy alejados de los teóricos, por consiguiente habría contribuido en casi 4 puntos porcentuales la continuidad de las niñas elegibles de 12 a 14 años y en 7 puntos porcentuales la de las jóvenes de 15 a 17 años. Además, el estudio interdisciplinario y multicéntrico de 2017 destacó que la AUH habría aportado en incrementar las tasas de graduación. Entre los jóvenes de 12 a 14 años, el impacto es de un aumento de 2 puntos porcentuales sobre las tasas de conclusión de la escuela primaria, siendo aún mayor, casi 3 puntos porcentuales, en el caso específico de mujeres. Entre los más grandes, de 15 a 17 años, el efecto prosigue en una magnitud similar para los varones, pero desaparece para las mujeres. Estos resultados sugieren que, si bien la AUH ha contribuido en mejorar ciertos indicadores educativos, habría lugar para potenciar sus efectos incorporando modificaciones en el diseño de la política y entre los señalamientos se indica: a- la penalidad por el no cumplimiento, ya que la suspensión desde la perspectiva de derechos no debería utilizarse como sanción única ante una señal que ante todo informa al Estado de una situación de intensa vulnerabilidad, b- la articulación con políticas más focalizadas de acompañamiento a titulares, dado que el no cumplimiento de las condicionalidades suele mostrar una clara señal de vulnerabilidad y la necesidad de profundizar la política social a través de acciones que complementen la transferencia de ingresos, empezando por visitas de asistentes sociales[131], c- subsidios complementarios focalizados en sintonía con lo anteriormente planteado, podría evaluarse la conveniencia de complementar la AUH con otros subsidios en vez de decretar la incompatibilidad de la misma con otras políticas, d- incentivos extras por el cumplimiento de los logros educativos como promoción o graduación. El informe, amparándose en supuestas evidencias internacionales, sugiere que la imposición de condicionalidades sobre los

[131] Aclaración: tanto la expresión políticas focalizadas como la de asistentes sociales en lugar de trabajadores/as sociales son explicitadas por el propio informe publicado.

logros escolares, más allá de las condiciones de asistencia, determinan mayores niveles de matrícula y asistencia.

La ausencia de evaluaciones permanentes en las agendas de gobierno contrasta con las relevantes consecuencias de este mecanismo que afecta a un número cuantitativamente importante de familias vulnerables. Como se sostuviera anteriormente, de los más de 600 mil niños/as y adolescentes suspendidos anualmente, el 75% acude al mes siguiente a certificar las condicionalidades y si bien al comienzo de la creación de la AUH las certificaciones fueron laxas, se observó la intensificación de éstas en el transcurso del tiempo. En cuanto a las condicionalidades en salud, el mismo informe de 2017 retoma las exigencias requeridas, particularmente que cada niño/a, hasta los 6 años inclusive, deba acreditar el cumplimiento de controles sanitarios, del Plan SUMAR, del Plan de Vacunación Obligatoria e inscripción al Plan Nacer y en caso de Asignación por Embarazo esta condición es necesaria para el alta de la prestación y afecta el 100% del ingreso. El diseño cruzado incluye la etapa de nacimiento, ya que la inscripción del niño/a recién nacido/a es condición para el acceso a la asignación. El Plan Nacer y el SUMAR[132] tienen como finalidad mejorar la cobertura de salud y la calidad de atención brindada a la población materno infantil sin obra social, fortaleciendo la red pública de atención y a su vez incentivar el cambio cultural en la visión y gestión de la salud que priorice la estrategia de Atención Primaria de la Salud (APS) y un desempeño eficaz del sistema y contribuir a la reducción de tasas de morbilidad materno infantil. Los objetivos específicos del programa buscan el fortalecimiento del sector público de salud y la promoción del Seguro de Salud Materno Infantil, dirigido a brindar cobertura a la población objetivo, en este caso: mujeres embarazadas, puérperas y niños/as menores de 6 años sin cobertura, garantizando desde una perspectiva de equidad las óptimas condiciones de acceso a un paquete básico de prestaciones seleccionadas por la importancia en el cuidado de la salud de la población.

A diferencia del análisis de la condicionalidad educativa, el citado informe, en el caso de salud, no trabaja sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, dado que no incluye preguntas relacionadas con el cuidado de la salud, por lo tanto, se basó en datos derivados de la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS), llevada

[132] Sobre el Plan Nacer véase: https://www.argentina.gob.ar/salud/nacer y el Plan SUMAR en: https://www.argentina.gob.ar/salud/sumar

a cabo por UNICEF y la ENAPROS, realizada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en 2015. Los resultados indicaron que la cobertura de seguros de salud entre receptores de la AUH resulta muy reducida, ya que abarca sólo el 28,7% de titulares. En tanto que la situación inversa se observa entre los no destinatarios/as de la AUH, donde la cobertura de seguro asciende al 72,2%. Sin embargo, al completar el tipo de protección, coteja que los planes públicos abarcan proporciones muy significativas entre titulares de la AUH (90,3%), mientras que la cobertura formal mediante una obra social predomina entre los no destinatarios/as de esta política (65,2%).

En cuanto al cuidado personal de la salud, no se registran disparidades importantes entre quiénes son y no los/as destinatarios/as de la AUH y en ambos casos la consulta al médico/a en el último año se ubica por encima del 80%, mientras que entre los motivos por los cuales no se realizaron consultas médicas resulta interesante que el 15% de titulares haya argumentado haber asistido al servicio, pero no haber recibido atención médica. Esto alerta sobre la necesidad de mejorar los servicios de atención primaria de la salud en los hospitales y centros de atención primaria, de modo de asegurar una atención adecuada y oportuna a toda la población.

Retomando, el informe sostiene que titulares de AUH perciben su medicación gratuita (54,6%), sin embargo, si bien la proporción de compra muestra una reducción con relación a los/as no destinatarios/as según los datos de la ENAPROSS, aún abarcaría un porcentual elevado (45,1%), teniendo fuertes implicancias en términos de inequidad en el acceso a la salud. Más allá de los datos recuperados por este informe, también dicha publicación explicita que no existen estudios de evaluación de impacto de la condicionalidad en salud y en parte eso se relacionaría con la falta de preguntas vinculadas con resultados en salud en las encuestas a hogares realizadas por el INDEC. A consecuencia de esto, el análisis que propuso la investigación y se detalla a continuación, se basa en fuentes de información de la encuesta ENAPROS que realizó el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación en la Argentina en 2015, utilizando el método experimental basado en la aplicación de técnicas de matching para definir un grupo de control, lo que permitió estimar cual habría sido la situación de destinatarios/as si no hubieren accedido a la AUH. Definido el grupo y comparando variables de resultado de este con las del grupo destinatario, atribuyen diferencias a la política particular que se estudia. Los primeros resultados a nivel de hogar no se mantienen necesariamente para los mismos miembros de ellos. Se observó en particular que las mujeres titulares de AUH

registran un menor porcentaje de consultas respecto de sus pares del grupo de control, de modo que la condicionalidad en salud no estaría incidiendo en un comportamiento diferencial de titulares. Donde sí se evidencian diferencias estadísticamente importantes es en el modo de obtención de remedios. Los hogares que perciben AUH tiene mayores probabilidades de conseguirnos gratuitamente respecto del resto, lo cual se repite luego entre las mujeres titulares de la prestación y niños/as. El informe oficial de 2017 termina realizando sugerencias para mejorar el diseño de la política y condicionalidades. Indican entre los aspectos principales: que dada la evidencia que los hogares en zonas geográficas adversas tienen menos probabilidad de demandar controles de salud, se requeriría de móviles específicos y estrategias alternativas que posibiliten garantizar la condicionalidad. También debería ser revisado el mecanismo de validación de la condicionalidad, la incorporación de herramientas tecnológicas informáticas vinculadas entre el prestador de salud y ANSES permitiendo la acreditación y habilitar el 20% del cobro en distintas instancias del año. A su vez, recomienda examinar las penalidades asociadas al no cumplimiento, dado que la suspensión total de la prestación no haría más que agravar las condiciones de vulnerabilidad de la población, no garantizando derechos básicos y teniendo presente además que trabajadores/as formales que reciben asignaciones mediante el sistema contributivo no están sujetos a condicionalidades. El informe recomienda estructurar acciones integrales entre instituciones del Estado que faciliten el cumplimiento de las exigencias requeridas.

Derechos, poderes y mecanismos de cumplimiento

Abramovich (2006) destaca que el denominado enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo considera el derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco conceptual acordado por la comunidad internacional para referenciar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo del desarrollo y como base para la cooperación y asistencia internacional respecto a las obligaciones de los estados y receptores, el alcance de la participación como los mecanismos de control y compromiso que se requieren a nivel local e internacional. Numerosas agencias de cooperación para el desarrollo e instituciones internacionales: el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido, el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional, el Fondo de las Naciones Unidas

para la Infancia, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, entre otras, elaboraron marcos conceptuales para las estrategias de acción, intentando que los mismos se respalden en un conjunto de reglas, principios y estándares de derechos humanos. Uno de los principales aportes de este enfoque consiste en dotar a las estrategias de desarrollo de un cuadro conceptual manifiesto del cuál puedan tomarse elementos para reflexionar sobre los diversos componentes y los mecanismos de responsabilidad, igualdad y no discriminación, participación y el otorgamiento de poder a los sectores excluidos y postergados. Este mismo marco contribuiría también a precisar las obligaciones estatales frente a los principales derechos humanos incluidos en una estrategia de desarrollo, tanto económicos, culturales, sociales, civiles y políticos. Nótese que este enfoque supone que la primera cuestión para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado a tener presente en la construcción de políticas, procurando que el punto de partida no sea la exigencia de personas con necesidades que deberían ser asistidas sino sujetos con derechos a demandar prestaciones ligadas a las obligaciones jurídicas imperativas y exigibles impuestas por los tratados de derechos humanos.

Si bien conviven diversas vertientes conceptuales que parten de disímiles supuestos filosóficos y políticos, tienen un elemento común que comparten y es la adopción del principio de interdependencia de los derechos civiles y políticos, sociales, económicos y culturales, sin desconocer el énfasis que cada uno coloca en las diferentes categorías de derechos, y en términos generales, configuran una visión que contribuye en el seguimiento de un núcleo de obligaciones negativas y positivas, comunes a todas las categorías de derecho que podrían agruparse en tres niveles: obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir y los marcos conceptuales especifican de partida con menor o mayor prevalencia los principales deberes que derivan de los derechos seleccionados, según la estrategia de que se trate. Sobre esta base fijan posibles metas e indicadores de desarrollo que habría que establecer en cada proceso participativo de nivel local. Asimismo, y pese a compartir la preocupación por muchos temas comunes, y en particular los referidos a la pobreza y exclusión y su vinculación con la dinámica de los procesos políticos y el funcionamiento de las instituciones democráticas, el campo de las políticas de desarrollo y el de derechos humanos han transitado por vías paralelas con débiles puntos de conexión. Una de las críticas que se efectúa es la que cuestiona la posibilidad que las políticas de desarrollo asuman una perspectiva basada en los derechos poniendo

en duda la ambigüedad del contenido de las obligaciones que emanan de los derechos económicos, sociales y culturales, dudando que los mismos puedan ser exigibles en igual grado que los derechos civiles y políticos[133]. Los partidarios del enfoque basado en derecho entienden que el cambio de perspectiva no implica modificaciones abruptas en las prácticas que las agencias vienen llevando a cabo en los últimos años, precisando además los aportes principales que este enfoque provocó a las estrategias de desarrollo, dirigidas hacia los sectores empobrecidos. Además, en los últimos años el cuerpo de estándares que conforman el derecho internacional sobre los derechos humanos ha especificado con mayor claridad, no sólo las obligaciones negativas del Estado, sino también un cúmulo de obligaciones positivas, puntualizando no sólo aquello que el Estado no debe hacer a fin de evitar violaciones, sino lo que debe instrumentar para la plena materialización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, por ende, los derechos humanos hoy no son pensados como un límite a la opresión y al autoritarismo únicamente, sino como un programa referencial para guiar a las políticas públicas y fortalecer a su vez las instituciones.

La idea central de la adopción de este enfoque de derechos humanos en el ámbito del desarrollo y reducción de la pobreza es justamente que las políticas y las instituciones deberían basarse en los principios establecidos en el derecho internacional sobre derechos humanos, ya que el mismo provee un marco normativo imperativo que guía la formulación de políticas y estrategias, tanto nacionales como internacionales. Se dirige esencialmente a brindar poder a los sectores pobres y excluidos, siendo el punto de partida la formulación de una política que reconozca los derechos de las personas y que éstas puedan exigir su cumplimiento, no tratándose de sujetos necesitados que reciben beneficios o prestaciones discrecionales, sino titulares de derechos y portan poder jurídico y social para exigir del Estado acciones concretas para el cumplimiento de los mismos. Dicho reconocimiento forja la necesidad de establecer mecanismos jurídicos o de otro tipo que viabilicen al titular del derecho a reclamar ante una determinada autoridad, estableciendo obligaciones correlativas y el incumplimiento de las mismas activaría mecanismos de responsabilidad o garantía. El enfoque basado en derechos parte del reconocimiento de una relación directa entre el derecho, la obligación correlativa y la garantía, influyendo en la configuración de un marco conceptual para la formulación e

[133] Sobre esta cuestión, una obra reconocida que amplía al respecto es la de ODI (1999) en: "What Can We Do With a Rights-Based Approach to Development".

implementación de políticas públicas, como así también en los mecanismos de rendición de cuentas que puedan establecerse. Centralmente el lenguaje de derechos en las estrategias de desarrollo demanda reconocer componentes de seguimiento y responsabilidad que involucre diferentes actores en el proceso de definición de políticas. No se trataría de imponer a los gobiernos ni a los sujetos una determinada forma de hacer las cosas ni cercenar, a través de esquemas rígidos, la creatividad de quiénes elaboran las políticas, sino que cada Estado, siguiendo los miramientos de este enfoque, determine sus líneas de acción, sin embargo, es dable insistir desde esta perspectiva que las diferencias entre derechos: civiles, políticos, económicos, sociales, entre otros, son de grado y no de sustancia. Podría esbozarse así, que la adscripción de un derecho al catálogo de derechos civiles, económicos u otros, tendría un valor heurístico y ordenador, no obstante, una conceptualización más rigurosa llevaría a admitir un continuum de derechos en el cuál el lugar de cada uno estaría determinado por el peso simbólico de obligaciones positivas o negativas que lo caracterizan[134]. Las obligaciones negativas refieren a las acciones que el Estado debe abstenerse de realizar, como por ejemplo no impedir la difusión de ideas, no detener a ciudadanos/as arbitrariamente, no impedir que una persona se afilie a un sindicato, no empeorar el estado de salud de la población, entre otras. Por su parte, las obligaciones positivas no sólo se limitan a disponer de partidas presupuestarias, sino que el Estado además debería asegurar el goce de un derecho mediante otros medios en los que pueden tomar parte activa otros/as involucrados/as, por ejemplo, el funcionamiento de tribunales, la provisión de cargos de defensor/a oficial asegurando el derecho a defensa en juicios que ciudadanos/as no pueden costear económicamente por su cuenta, la oferta de programas de capacitación y desarrollo, etc. Los gobiernos poseen un margen significativo de autonomía para decidir las medidas específicas que adoptarán con el fin de hacer efectivos los derechos y como se describiera el derecho internacional de los derechos humanos no formula políticas, sino que establece tópicos para que cada Estado las defina autónomamente. En el mismo están presentes diversos principios, entre los cuales se pueden destacar: el de no exclusión y los estándares de no discriminación, el de participación y su relación con los derechos civiles y políticos, el principio de rendición de cuentas y responsabilidad como los mecanismos para la exigencia de los derechos.

[134] Sobre este tópico, la obra de Van Hoof (1984) realiza un interesante aporte. Véase en: "The legal nature off economics, social and cultural rights: a rebuttal off some traditional views".

Es necesario tener en cuenta que más allá de los aspectos normativos como justiciabilidad de los derechos, diversos estudios abordaron la temática desde el campo jurídico y éstos soslayaron, de algún modo, el lugar de la política como de la economía de mercado. Arcidiácono y Gamallo (2016) sostienen al respecto que los efectos de este punto ciego han sido múltiples, entre ellos una visión incompleta de actores involucrados en las políticas sociales y de los conflictos que los atraviesan, y el dominio de una visión procesal y formalista que resulta familiar para juristas, pero deja de lado otros asuntos relevantes. En este trabajo de tesis, sin desconocer la importancia normativa, se complejiza su abordaje, considerando la cambiante relación entre las aspiraciones igualitarias de los derechos sociales y la intervención del poder judicial, por un lado, los mecanismos de producción y reproducción de desigualdades en sociedades de mercado, por el otro. Esto posibilitó analizar las dinámicas, las representaciones sociales y disputas que se suceden permanentemente entre los distintos modelos políticos[135].

América Latina lideró procesos de justiciabilidad de derechos sociales, sentencias sobre derechos de salud, vivienda, educación por parte de tribunales argentinos, brasileños, costarricenses, entre otros, además seguida de una vasta investigación académica derivada del campo del derecho. Esta tendencia se inscribe como otro mecanismo de la renovada preponderancia de los derechos, comprendido como una mayor juridización de las relaciones sociales que equivaldría a una formalización legal que estaba regida de manera autónoma o informal. En esta corriente, se puede notar el rol protagónico del poder judicial en el campo de los derechos sociales de forma inseparable del lugar creciente que tomaron los derechos en el plano de las disputas políticas, atravesando transversalmente discursos invocados en los hechos públicos por políticos, funcionarios, organizaciones de la sociedad civil, colectivos profesionales[136], organismos internacionales e inclusive los de asistencia crediticia, entre otros.

[135] En el capítulo siguiente se tematizan estos ejes, dado que las representaciones sociales sobre la AUH y condicionalidades de profesionales tuvieron improntas específicas en el modelo aditivo (2009-2015) y el de amortiguación (2015-2019). La construcción e identificación de dichos modelos caracterizados por Arias (2018) posibilitaron un análisis multidimensional del período para estudiar continuidades y rupturas de representaciones sociales de trabajadores/as sociales.

[136] Es preciso recordar que por iniciativa de la Federación Argentina de Asociaciones Profesionales de Servicio Social se modifica, en 2012, la fecha en la que se celebra el día del trabajador/a social, pasando del 2 de julio al 10 de diciembre en concordancia con el Día Universal de los Derechos Humanos, distanciándose así de una vertiente religiosa que había instituido el 2 de julio como día del asistente social en 1961 durante las Segundas Jornadas Nacionales de Servicio Social, eligiéndose el día en que por entonces se celebraba la Visitación de la Santísima Virgen. La visión religiosa parte del supuesto que la vocación va unida, indefectiblemente a la religiosa, el ideal cristiano está en la base de toda tarea como

Smulovitz (2008) matiza en este aspecto que sin duda esto implicó, en muchos casos, transformaciones sustantivas y a su vez la resignificación y actualización política de los discursos sobre viejos problemas ahora relatados en clave de derechos. En términos generales la justiciabilidad se presenta como la posibilidad de que un juez dictamine que debe haber una reparación ante una determinada violación de un derecho civil o político, o bien exigir el cumplimiento de las obligaciones que constituyen el objeto del derecho. Distintos acontecimientos se conectaron para explicar el aumento de reclamos judiciales en la región y en nuestro país en particular, entre éstos: el deterioro de las condiciones sociales y económicas, falta de respuesta de los poderes ejecutivo y legislativo, reformas constitucionales que ampliaron el catálogo de derechos a garantizar por el Estado e incluyeron diferentes herramientas para su protección[137]. En este escenario se incrementó la búsqueda de patrocinio y asesoramiento legal para el reclamo y la defensa, a la vez que emergieron sentencias innovadoras de diferentes tribunales argumentadas en instrumentos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, el litigio para promover la exigibilidad judicial coloca en el centro de la escena el problema de la afiliación de los sujetos, dado que el acceso a redes de incidencia legal se encuentra distribuido desigualmente y es característico que los sectores más desaventajados presenten mayores inconvenientes de accesibilidad a la justicia.

Sobre esta tendencia se han producido numerosas críticas de campos de conocimientos ajenos a las ciencias jurídicas. La teoría crítica del derecho[138] comprende el carácter ambiguo de los derechos como catalizadores de las luchas de poder y de las desigualdades, por un lado, y rescatan a la vez el potencial transformador y performativo, por otro. Dichos componentes posibilitan, desde los propios estudios del campo jurídico, analizar las tensiones entre la promesa igualitaria de los derechos y su rol en la producción como la reproducción de desigualdades sociales, habilitando desde esta lógica el entendimiento de éstos no sólo acotados a la pura norma. En esta dirección, Cárcova (2001) pondera, desde la teoría crítica de derechos, el carácter conflictivo y falto de

fundamento, trasfondo y origen del impulso hacia los demás y también por el componente pastoral que impregna la práctica religiosa en la medida que pretenda guiar y mostrar el buen camino. Sobre las vertientes en la profesión, véase capítulo II de Trachitte, Lera, Martínez, Herrera, y González (2014) en: "Trabajo Social: textos y política en clave histórica".

[137] La reforma de la Constitución Argentina de 1994 es un ejemplo, incorporando nuevos derechos, particularmente los de tercera y cuarta generación e instituciones como fueron los órganos de control entre otros.

[138] La misma surge entre los años sesenta y setenta como crítica al iuspositivismo por su carácter ontologista y al iusnaturalismo normativista, procurando captar la multi y transdiciplinariedad de la juridicidad, abordando la trama compleja que se sucede entre derecho y poder.

coherencia del derecho y su opacidad se entiende en tanto demanda objetiva de la estructura del sistema que obtura el sentido de las relaciones estructurales conformadas entre los sujetos con el fin de reproducir los dispositivos de dominación social.

Interesa en este caso marcar que la propia práctica discursiva se encuentra en permanente construcción y no está establecida de antemano. La artificialidad que afecta la producción y constante reconstrucción del derecho resulta nodal al momento de captar la nueva discursividad en torno a los derechos en la agenda pública, particularmente en un contexto de amplificación de demandas en materia de derechos sociales. El estudio en profundidad de las distintas perspectivas críticas excede a este trabajo, aun así, estas sintéticas aproximaciones esbozadas contribuyen a comprender de que forma los derechos configuraron discursos orientados a delinear o perpetuar hechos de desigualdad y cómo a su vez sectores y actores específicos monopolizaron su uso, además estos aportes resultan interesantes al momento de pensar el nuevo protagonismo de derechos en los reclamos de la ciudadanía, en los diseños de las política sociales y en los procesos de justiciabilidad como intentos potentes, recreativos y movilizadores en la arena pública de las cuestiones sociales en ocasiones marginadas por cierto statu quo.

La ciudadanía como construcción social, sus tensiones

En traza sociopolítica, los elementos axiales del estatus de ciudadanía no han sido modificados en la historia de occidente, sí en cambio, se han reconfigurado las formas a través de las cuales han operado esas fronteras, jerarquía, definiciones y argumentos de legitimación. De tal modo que la ciudadanía no es per se ni democrática ni igualitaria, ya que supone la existencia de un régimen político determinado, de un sistema estratificado de deberes y derechos. Marshall (1950b) constructor del modelo tricotómico de ciudadanía la definió como plena pertenencia a la comunidad, que en definitiva involucra la participación de los individuos en la determinación de las condiciones de su propia asociación, comportando así un principio de definición del espacio común y de la relación que se establece entre los individuos con ese espacio, aludiendo a la ley, como a un modo de legitimación de la estructura institucional. La idea de ciudadanía se opondría a la noción de sujeción, según la cual las personas no tendrían derecho sobre la autoridad política, sino que solo están determinados a obligaciones y órdenes. Además, identificó entre igualdad de rentas e igualdad de condición, cuando se universaliza la cobertura de

un servicio social desde una proporción mínima de la población hacia el conjunto, optimando el ingreso disponible de quienes no estaban siendo atendidos. De este modo concibe que los derechos contribuirían a generar un patrón de desigualdad social. La libertad justifica rentas e ingresos disímiles, mientras los derechos sociales brindan la condición para establecer acciones de igualdad de estatus

Portantiero (2000) concibe que el desarrollo histórico de la ciudadanía en América Latina tuvo una trayectoria diferente a la establecida por Marshall, es decir, desde el estado liberal a la democracia representativa y por último hacia el estado de derecho. En articulación con los llamados movimientos nacionales y populares y de los modos singulares de vinculación entre movilización social y representación política, se instituyeron condiciones ampliadas de ciudadanización a través del desarrollo de los derechos sociales. Al estar la ciudadanía sentada sobre la base de los derechos sociales entraron en ciertos momentos en contradicción con los derechos civiles y políticos, provocando un desequilibrio que posibilitó intervenciones autoritarias estatales en desmedro de la participación ciudadana. Diversos/as autores/as latinoamericanos[139], en el marco del doble proceso regional de democratización y de deterioro de las condiciones de vida de extensos sectores sociales en las últimas décadas del Siglo XX, definieron los procesos de exclusión social como formas de privación de ciudadanía, conectando el concepto de desafiliación social con la falta de titularidad de derechos, repensando así los problemas de la desigualdad histórica de las sociedades latinoamericanas.

Recapitulando, el debate sobre el desarrollo histórico de la ciudadanía incluyó la comprensión respecto del tipo de igualdad social al que aspiran las heterogéneas sociedades de mercado, remarcando los límites y alcances del lenguaje de derechos y también entender la desigualdad como una forma de exclusión de ciudadanía, refiriendo a la configuración de una arquitectura normativa que distancia a los individuos y grupos sociales, profundizando las propias diferencias y clasificaciones de la acción de los mercados. La idea de ciudadanía no se inscribiría en una posición inmóvil establecida sólo por un conjunto estático de derechos y deberes. Las prácticas sociales, las coyunturas políticas y económicas, el funcionamiento del régimen político y del sistema jurídico

[139] Sobre este punto existen numerosas producciones y propuestas y entre éstas la de O'Donnell (1993) en: "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países pos comunistas", Fleury (1998) en: "Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años 90", Marques Pereira (1996) en: "Les límites de I'État en Ámerique latine".

conducen a que la posición de un individuo-ciudadano en una formación social sea dinámica, relativa y procesual. Desde estos argumentos teóricos la AUH disputaría en este campo su legitimidad social según las concepciones y/o representaciones que de ella se tengan, y si bien logró incorporarse por ley en el sistema de asignaciones familiares[140], no garantizaría su plena perdurabilidad y sentido, si la misma es erosionada, deslegitimada y profundiza diferenciaciones sociales en cuanto a la accesibilidad, requisitos para su percepción y permanencia[141].

Andrenacci (2002a) considera que la ciudadanía moderna constituye una cuestión sustancial y que ésta lleva la marca de las tensiones propias de los sistemas sociopolíticos modernos, no siendo casual que se presente en el centro del debate de una sociedad que redescubre la desigualdad y, a su vez, se distancia de aquellos actores en el "nuevo debate"[142] sobre ciudadanía en los que la misma emerge como un concepto cargado de valor igualitario, un ideal que los sistemas sociopolíticos dilatan, por múltiples causas en lograr consolidar y alcanzar. Por consiguiente, la ciudadanía tendría esa doble dinámica: un estatus que excluye tanto como incluye, que diferencia tanto como iguala y en esta controversia es en la cual se desarrolla y transita. Esto no invalidaría, según el autor, voluntades políticas y teóricas que procurarían incrementar el igualitarismo y el universalismo de ciudadanía, sino reconocer que no sobrevendrán automáticamente por el propio movimiento teleológico de los sistemas sociopolíticos contemporáneos, entendiendo que los estados de ciudadanos son formaciones tensionales, cuyo proceso estaría siendo permanentemente disputado. En occidente contemporáneo la respuesta más inmediata sobre ciudadanía se vincula a un enfoque jurídico: haber nacido o vivido una cantidad de tiempo en un país otorgaría a un sujeto una carta de ciudadanía y la posesión de la misma lo ubicaría y reconocería como titular de un conjunto de prerrogativas y obligaciones, iguales para todos/as los/as ciudadanos/as, organizados en un sistema y marco jurídico por el cual la persona está obligada a proteger y respetar, conformando al individuo en sujeto y objeto del derecho local, mostrándose como un haz de derechos y deberes, siendo el individuo ciudadano/a en tanto miembro del cuerpo político del Estado-

[140] La AUH como se detalló en capítulos precedentes surgió mediante el Decreto 1602/2009 e incorporada posteriormente al sistema de AAFF en el marco de la Ley n.º 24.714.
[141] Un estudio detallado en línea con lo expresado es el Lucero (2011) en: "Entre la asistencia y la seguridad social: la estrategia de intervención de la AUH". El mismo coteja la diferenciación social que se establece entre perceptores de asignaciones familiares y particularmente las exigencias disímiles que se solicitan a titulares de la AUH con las condicionalidades establecidas.
[142] El entrecomillado es propio del autor quién entiende que los debates en torno a la ciudadanía tienen un largo recorrido en la propia historia de las sociedades.

Nación, aceptando someterse al conjunto de reglas establecidas. La ciudadanía es una forma específica de codificación de las relaciones entre ciudadanos/as y el Estado, siendo deudor y acreedor de éste. Deudor en la medida en que requiere contribuir a su protección y sostén, acreedor en cuanto puede exigirle amparo y respeto, garantías materiales explícitas en constituciones escritas. Desde esta mirada, termina materializando una suerte de estatus jurídico, político y económico. Es por esto que no es lo mismo considerar la ciudadanía como estatus o como haz de derechos ya que parten de disímiles supuestos, no teniendo las mismas consecuencias teóricas. Como haz de derechos destaca su aspecto universal e igualitario en el cuál la desigualdad, los procesos excluyentes y discriminatorios de los sistemas sociales son categorizados como fallas que obturan el pleno desarrollo de un igualitarismo y universalismo que serían inherentes a la ciudadanía. Como estatus parte de la consideración que los derechos tienen efectos materiales de intensidad cambiante, por lo cual la desigualdad y los procesos discriminatorios como excluyentes formarían parte de la propia dinámica. Según Andrenacci, la literatura contemporánea sobre ciudadanía mayoritariamente seguiría la primera línea desde un enfoque crítico-axiológico que resalta el valor igualitarista y universalista de la misma como haz de derechos, utilizándolo como un artilugio en una crítica de las desigualdades materiales que los sistemas socioeconómicos y políticos contemporáneos deberían terminar de resolver, siguiendo estas premisas y visión, tanto en la versión original de las Ciudades-Estado de la Antigüedad y en la versión moderna de los Estados-nación, también en la reciente génesis de un Estado posnacional configura una plena igualdad formal entre los miembros de un cuerpo político, y si la misma se realizaría absolutamente, un ciudadano debería ser un individuo económica y políticamente tan autónomo como cualquiera de sus pares y no habría de ser objeto de discriminación alguna. Ahora bien, esta autonomía no se realiza plenamente porque los sistemas fallan en neutralizar diversas segregaciones y garantizar una mínima igualdad tanto socioeconómica, política y de oportunidades. El ciudadano no está en una posición inmóvil conformado sólo por un conjunto estático de deberes y derechos. Las prácticas sociales, los contextos políticos-económicos, el funcionamiento del sistema jurídico indicarían que la posición de un individuo-ciudadano es una construcción social dinámica y relativa. Un rasgo típico de nuestro tiempo evidencia que las desigualdades universales estratifican el ejercicio de derechos jurídicos y políticos, provocando exclusiones de la ciudadanía o construcciones ciudadanas diferenciadas y estas clausuras derivan de la mixtura entre localizaciones en la estructura social de la división del trabajo por un lado,

los clivajes culturales (religiosos, étnicos, tecnológicos, lingüísticos, sexuales) que generan sentimientos comunitarios medianamente fuentes capaces de relacionar, unir a los individuos entre sí y, al mismo tiempo, define a los otros, a los diferentes, estableciendo divergencias y/o privilegios entre aquellos que pertenecen, o pueden hacerlo, y otros que no pueden. La ciudadanía supondría entonces un lazo de obligaciones mutuas entre personas categóricamente definidas y un Estado, y la identidad ciudadana refiere la representación pública de ese lazo, y una identidad semejante no emerge de una invención deliberada, sino de la acumulación histórica de contratos permanentes, es por eso necesariamente significativo no reducir automáticamente y asociar ciudadanía y derechos, concebidos y consolidados por siempre. La expansión de la capacidad política como la neutralización de las desigualdades en las sociedades modernas es consecuencia de conflictos que la coagulación jurídica no considera completamente. En consecuencia, la conexión de un derecho se desliza al conflicto de su efectiva aplicación, siendo inherente la doble tensión pertenencia-no pertenencia y jerarquía-igualdad. La moderna ciudadanía es el enunciado de esas controversias del propio régimen de derechos positivos y el juego de su creación, transformación y aplicación efectiva. Definiría entonces: los modos de pertenencia histórica y geográficamente variable de un individuo a un Estado-nación, las formas diferenciadas de estratificación entre ciudadanos, de los deberes y derechos legítimamente sancionados, de sus formas de aplicación y funcionamiento. A su vez, el estatus de ciudadanía incorporaría múltiples niveles de jerarquía y exclusión, siendo la ciudadanía variable y definida por los tipos de integración social diferenciales u homogéneos por una base de condiciones de vida de la población alto medio o bajo, por derechos diferencialmente garantizados según los espacios geográficos o lugares de la escala social, entre otros aspectos.

Considerando las vertientes teóricas desarrollas en este capítulo y anclando éstas en el objeto de estudio, puede encontrarse que las mismas están presentes en los debates y disputas en torno a la AUH. Desde su institucionalización hasta nuestra actualidad coexisten representaciones que directa o indirectamente tienen un basamento, aunque en momentos imperceptible en las líneas y perspectivas trabajadas. Si se retrotrae lo expuesto a los primeros estudios sobre esta política puede notarse la relación que se genera con la idea de piso de protección básica desarrollada oportunamente[143]. Entre las investigaciones

[143] Sin desconocer la vasta literatura y producción científica existente sobre el impacto de esta política, esta tesis recuperó estos estudios por considerarlos pioneros y referenciales, de gran influencia sobre los debates y disputas posteriores en el marco de la tensión suscitada entre derecho- asistencia, condicionalidad-

pioneras y referenciales, citadas por una amplia literaria al comienzo de su implementación dirigidas a analizar los alcances y resultados socio-económicos de la AUH se pueden recobrar la de Agis, Cañete y Panigo (2010) donde comenzaban a medir el impacto sobre cuatro dimensiones centrales del bienestar: pobreza, indigencia, desigualdad y vulnerabilidad relativa. La segunda investigación, fue realizada por el Instituto de Estudios y Formación de la CTA que también pretendió calcular el impacto, a la vez que discutió el alcance real del programa en términos de universalidad. Más allá de la impronta de cada uno, destacaron con distinto énfasis las virtudes y las falencias de esta política. Autores del primer estudio constituyeron un análisis de variación conjetural, que pretendió indagar la incidencia que hubiese tenido la AUH sobre la pobreza, la indigencia y la desigualdad (tanto en el conjunto del territorio nacional como también en cada una de sus regiones) si la medida se hubiese implementado en el segundo trimestre de 2009. Como los datos disponibles de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) al momento en que se escribió el documento correspondían al segundo trimestre de 2009, se estimaron los efectos de los montos efectivamente transferidos en diciembre de 2009 como si hubieran sido formalizados en ese segundo trimestre, considerando los Precios al Consumidor medidos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, del Gran Buenos Aires (INDEGBA) y el medido por otros siete Institutos Provinciales. Según esta fuente, el efecto de las transferencias de dinero derivadas de la AUH hizo caer la cantidad de personas y hogares en situación de pobreza e indigencia, reduciendo los niveles de desigualdad y permitiendo que algunos sectores, otrora condenados a la indigencia, tuvieran otras oportunidades de escapar de esta situación. Tomando los datos del INDEC, GBA, la incidencia de la pobreza hubiera disminuido un 13,6%, y la indigencia un 68,4%, mientras que, si se consideraba el índice de 7 provincias, la pobreza hubiera disminuido un 13,2 % y la indigencia un 54,7%, pasando del 7,5% al 4% de las personas. Los hallazgos más destacados de este trabajo se concentraron en el impacto que tendría sobre ciertos sectores poblacionales específicos para quienes la existencia de la asignación pasa a ser la clave de su probabilidad de integrar o no los grupos vulnerables de nuestra sociedad. En particular, para estos investigadores, la implementación tendría un impacto considerable al mejorar el desempeño de las cuatro dimensiones analizadas del bienestar

merecimiento-igualdad-desigualdad, entre otros. Para profundizar sobre el impacto en la implementación de la AUH en su primer período véase Roca (2010) en: "Compartiendo experiencias innovadoras sobre el piso de protección social" y Maurizio (2009) en: "Políticas de transferencias monetarias en Argentina: evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad, y evaluación de sus costos".

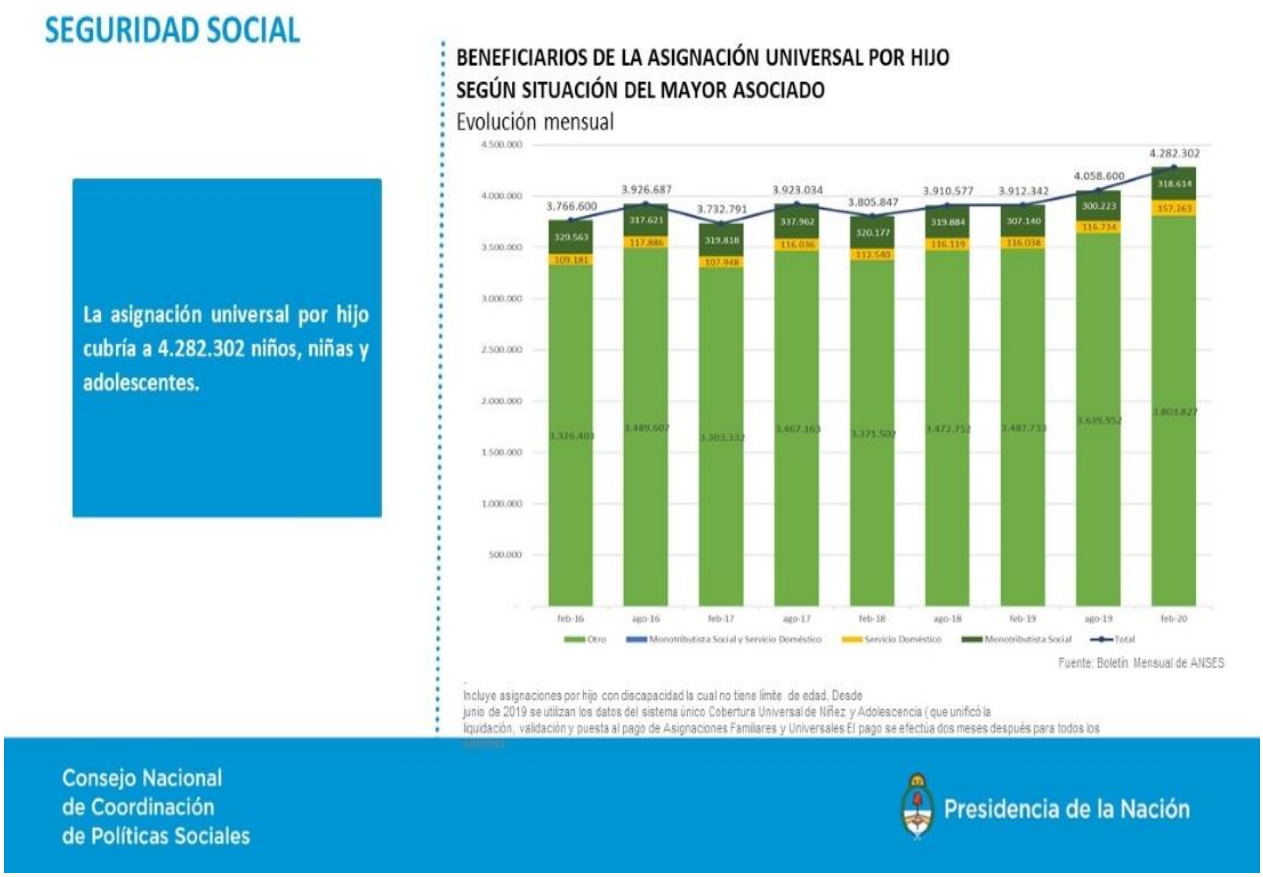
de la población. A partir de su ejecución habría algunas personas menos en situación de pobreza por ingresos, muchas menos en situación de indigencia, las desigualdades se habrían reducido y la vulnerabilidad relativa de amplios sectores sería menor.

La otra investigación de Lozano, Raffo, Rameri, Straschnoy y Haimovich (2010) reconoció a priori las innovaciones y los logros, sin embargo, se enfocaron centralmente en mostrar sus inconsistencias y falencias en términos de cobertura, alcance y fuentes de financiamiento. Consideran que no puede decirse universal un programa que tiene claros criterios de selectividad y condicionalidades. En términos de cobertura, la AUH incorporó un número significativo de personas. En noviembre de 2009 se transfirió un total de 3.303.914 beneficios, repartidos entre 89.409 familias. En términos relativos, estos millones de niños/as, equivalen al 4% de la población estimada de menos de 8 años. Pero sumados a los niños/as cubiertos por el empleo registrado, jubilados y pensionados, empleados públicos de los distintos niveles, se llegó a cubrir aproximadamente el 80% de los 6 millones de niños/as estimados para el 2009. Según el estudio quedaría un 20% por fuera de cualquier cobertura, porcentaje que equivale alrededor de 7 millones de niños/as. Con una protección que no es del 100%, concluyeron que esta política no puede decirse universal. En los discursos de los funcionarios nacionales, de todos los niveles, se sostuvo que el programa pretende incorporar hasta fines del 2010 a 4 millones de personas. Sin embargo, los datos disponibles marcaron un incremento del 2,4% entre noviembre de 2009 y marzo de 2010 en el total de beneficiarios, justamente durante los primeros meses de implementación, período en el cual debería verificarse el mayor aumento. Incluso logrando este incremento hasta 4 millones, la protección de la AUH llegaría al 9% y la cobertura total, suponiendo que los demás componentes permanecieran estables al 85% de los niños/as de menos de 8 años. Por otro lado, el monto base sufre una retención del 20% por parte de ANSES y queda condicionado al cumplimiento de controles sanitarios y de asistencia escolar y es liquidado una vez al año. Aquí nuevamente encontraron criterios diferenciados según se trate de padres con empleos registrados y trabajadores/as informales o desocupados/as que perciban asignaciones. Además, remarcaron que en el art. 9 de la reglamentación se estableció que estas obligaciones son exigibles a la totalidad de los niños/as del grupo familiar, independientemente de que éstos reciban el beneficio. Es decir, una familia de un/a trabajador/a formal percibe asignaciones por la cantidad de hijos/as que tenga y no debe demostrar nada a cambio. También señalaron las diferencias regionales que conlleva la definición de un monto único para todo el país, sin tomar en

cuenta las discrepancias que la asignación familiar de empleados/as registrados/as sí contempla. Por último, remarcaron como negativo penalizar a las personas que por acción u omisión de las políticas públicas no tienen garantizado el acceso a estos derechos. Este informe intentó hacer notar las debilidades de la AUH para alcanzar la declamada universalidad, al mismo tiempo reconocieron el avance que significó en relación a los programas previos.

Otra producción investigativa referencial que generó aportes al debate, según la consideración de este trabajo, fue la de Mazzola (2012b) quién en su estudio incorporó al análisis fundamentos desde una traza histórica y las implicancias que tiene la AUH ubicándola desde un nuevo paradigma de la política social. Su exploración le permitió argumentar que desde la descentralización de los años 70 y los 90 con el predominio particularmente del neoliberalismo que propició la privatización de la política social, el Estado volvería a tener el protagonismo y centralidad sobre temas fundamentales, incluyendo la política social, abriendo una nueva agenda en el marco de los gobiernos de nuevo signo, ya caracterizados oportunamente en esta tesis. La autora enfatiza que el 60% de los niños/as del país se concentra en el 40% de la población más pobre de Argentina al momento de la creación de la AUH, destacando entonces la importancia que tendría en las familias contar con una suma mensual de dinero. Entiende que la AUH contendría un universalismo a través de la selectividad, siendo una categoría nodal que utiliza la investigadora considerando que tendría un intento de universalidad, pero mantendría una selectividad propia desde el decreto de origen para el escogimiento de la población destinataria, y si bien destaca que puede ser mejorable, entiende que al momento de su implementación generó un impacto distributivo favorable que mejoró los indicadores de pobreza e indigencia del entonces. Considera su vez, que viene a materializar, más allá del decreto de creación, un debate histórico en torno a la niñez, sosteniendo que los inicios del Siglo XXI advertirían el inicio de un paradigma vinculado de la protección ampliada de la infancia que procura acercarse a los lineamientos establecidos por la Convención Internacional de los Derechos del Niño, delimitando la infancia como la población hasta 17 años y la cuestión de la problemática estaría vinculada, según esta mirada, a la falta de garantía y promoción de sus derechos. Nota, en el marco de gobiernos del nuevo signo, una mayor presencia del Estado nacional como nivelador de inequidades en un país federal y una apertura de prestaciones históricamente sectoriales para una población reducida a la ampliación y consolidación proteccional de la niñez con la asignación de

recursos correspondientes y, según su postura, trascendería las tradiciones restrictivas que solo se enfocaban en prestaciones para trabajadores/as formales registrados/as mediante el sistema contributivo. Por otro lado, destaca que Argentina haya consolidado una nueva ley de niñez orientada a la promoción y protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes n.º 26.061 de 2005, obligando a los distintos niveles del Estado a adecuarse a esta normativa y construir sistemas de protección territorial y políticas orientadas a garantizar los derechos de la niñez[144]. Sin desconocer los debates y diferencias entre posiciones teóricas, políticas y académicas en torno a la AUH, sí es cotejable la ampliación del sistema y cobertura a partir de su implementación y aun persistiendo en el modelo de amortiguación. Datos oficiales publicados en el Boletín Oficial de ANSES dan cuenta de esto considerando la cohorte febrero de 2016 a febrero del 2020.



[144] Aclaración: si bien en este apartado final se recuperaron estas tres investigaciones sobre la AUH por la vinculación al objeto de esta tesis, existe una vasta producción académica, que, desde distintas aristas, estudian esta política y las mismas obran en el apartado bibliográfico y pasajes específicos de este trabajo.

CAPÍTULO V

Asignación Universal por Hijo y condicionalidades. Representaciones sociales de trabajadores/as sociales del ámbito de la salud y educación de la ciudad de Santa Fe

Introducción

El capítulo recupera las representaciones sociales que profesionales de la ciudad de Santa Fe del ámbito de salud y educación tienen sobre la AUH. Como se detallara en el apartado metodológico, para analizar las mismas se adoptó una metodología cualitativa entrevistando a agentes y teniendo presente a su vez la trayectoria de esta política que atravesó dos gobiernos de signos políticos diferentes, considerando la categorización de Arias (2018c) quien identifica dos modelos de la Argentina reciente, uno denominado aditivo que aludiría al período de gobierno del kirchnerismo (2003-2015) y otro al que lo denomina de amortiguación que, en palabras de la autora, alcanzaría el periodo de gobierno de la Alianza Cambiemos que asumió los destinos del país en diciembre 2015 a diciembre 2019.

Este apartado a su vez integra y problematiza distintos tópicos por haber argumentado que dichas representaciones sociales se elaboran, configuran, recrean, viven y sienten desde complejas tramas, por ende, lo desarrollado en los capítulos preliminares tendría relación en la edificación y disposición de representaciones sociales[145]. Los hallazgos presentados se tematizaron, analizaron y problematizaron considerando que dichas representaciones sociales se configuraron desde un núcleo central trasversal organizador y dimensiones periféricas que fortalecen dicha centralidad[146]. En el capítulo I, se abordó precisamente la teoría del núcleo central, la cual comprende la disposición y jerarquía como principio de estructuración y ordenación de la realidad objetivada por parte del sujeto y se establecería por los aspectos nodales que tienen más peso, mientras que el núcleo periférico que se articula con el principal asumiría menor incidencia semántica y

[145] Refiere a los escenarios y contextos políticos de PTC y propuestas precedentes a la creación de la AUH, debates en torno a las políticas sociales y seguridad social y los regímenes diferenciados de acceso al sistema de AAFF, las condicionalidades y las distintas visiones en torno a éstas y su instrumentación.
[146] Los conceptos centrales de la teoría de representaciones sociales han sido desarrollados sintéticamente en el capítulo I a partir de las perspectivas teóricas de los/as autores/as Moscovici (1979, 1981, 1993) Jodelet (1986), Abric (2001) y Sirvent (1998,1999).

se organizaría alrededor del núcleo central, encargándose de dar significado a los elementos, es decir, orienta la interpretación entre los lazos de cada palabra definidora, constituyendo la interface entre el núcleo central y la situación concreta en la que se elabora la representación y respondería a tres competencias primordiales: de concreción, de regulación y de defensa.

Del mismo modo, se fueron desglosando distintas dimensiones, que, sin apartarse del objeto de estudio de este trabajo, lo complejiza. Recobrando la información que poseen los/as profesionales, aspectos actitudinales observados en el propio contexto natural donde trabajan, frases y palabras recurrentes, señalamientos, ideas y valoraciones, se organizó el análisis en base a categorías. En una primera aproximación se estudiaron las representaciones sociales de trabajadores/as sociales sobre las consideraciones generales que tienen de la AUH, comparándola con programas precedentes, luego se precisó sobre las condicionalidades exigidas en salud y educación. En la intersección entre el núcleo central y las dimensiones periféricas emergieron categorías que fueron consideradas por las reiteraciones que deslizaron en sus elocuciones, por ende, fueron abordadas. Desde la perspectiva metodológica asumida, las categorías que se fueron suscitando a su vez se matizaron desde diferentes argumentos e investigaciones[147] permitiendo problematizar las mismas para llegar a conclusiones provisorias que son expuestas en el posterior capítulo, sin ser determinantes ni transpolables directamente a otros contextos, sino que componen hallazgos singulares y novedosos desde los objetivos y fundamentación de esta tesis, esencialmente tendiendo presente las vacancias sobre el tema desde de la particular valoración territorial y representaciones sociales de profesionales seleccionados/as del ámbito de salud y educación de la ciudad de Santa Fe. Esto admite seguir profundizando con sucesivas investigaciones que contribuyan al tema objeto desde la óptica particular de Trabajo Social.

[147] Aclaración: si bien se recuperaron estudios, informes e investigaciones oficiales que contienen estadísticas y datos cuantitativos externos, no modifican el sentido y estrategia metodológica asumida en este estudio, sino que favorecen la problematización sobre las diferentes creencias edificadas en las representaciones sociales de trabajadores/as sociales entrevistados/as.

Representaciones sociales generales de trabajadores/as sociales sobre la AUH y programas precedentes

De los relatos, información, observaciones y análisis los/as entrevistados/as construyeron valoraciones favorables de la AUH, más aún si es comparada con programas que la antecedieron: PJJHD y PFI, entre otros. Profesionales, independientemente del ámbito laboral (salud o educación) como su posición en el campo, diferentes edades y tránsitos de formación, expresaron de diversos modos que la AUH constituiría un avance en materia de política social. La vinculan a la idea y perspectiva de derechos, distinguiéndola de PTC previos, a los cuales catalogaron de asistenciales o clientelares, en particular refiriendo al PJJHD.

La muestra seleccionada reveló un hallazgo en este estudio, específicamente la existencia de un núcleo central común en las representaciones sociales en favor de la AUH, evidenciando que a pesar de las diferentes trayectorias en las cuales han sido formados/as y ámbitos donde ejercen, el enfoque de derechos incidió en los procesos simbólicos y formativos, tanto en trabajadores/as sociales de mayor experiencia o antigüedad laboral como los/as recientemente graduados/as brindando un fundamento y sentido político a sus intervenciones. Estas valoraciones encontrarían sustento, en la argumentación que sostiene Bertranou (2010b), en particular que la ampliación de la cobertura de AAFF en Argentina a fines del 2009 constituyó una las políticas sociales que mayor consenso produjo en las últimas décadas, procurando fortalecer la cobertura horizontal en sintonía con las orientaciones que derivaron de la Iniciativa de Piso de Protección Social propiciada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Sistema de Naciones Unidas, a partir de su adopción en abril de 2009 por parte del Consejo de Secretarios Ejecutivos de las Naciones Unidas, siendo una medida multilateral para atender la crisis global, por consiguiente la protección social consentiría una de las dimensiones prioritarias en la agenda de trabajo decente que promueve la OIT, con el objetivo de ampliar y robustecer los regímenes de protección social. En Argentina la reforma en las trasferencias para niños/as y adolescentes implicó un cambio específico en el paradigma dominante de las políticas de seguridad social ligadas principalmente a los esquemas de naturaleza contributiva. La expansión de este tipo de propuestas permitiría, de modo incipiente, cerrar la brecha de prestaciones existente en el segmento poblacional con mayor impacto en la indigencia y pobreza, propiciando la conjunción de varios PTC que operaban con baja articulación y coordinación.

La AUH plantearía diversos desafíos para la política pública, en particular en lo que refiere a la construcción efectiva de un piso básico de protección social, asimismo, en lo concerniente a la protección para la niñez y la adolescencia, por sus importantes consecuencias a largo plazo. Estas nuevas prestaciones compondrían una extensión del régimen de AAFF que se habría iniciado en los años 50 e implicaron un cambio novedoso en el paradigma dominante de las políticas de seguridad social vinculadas a los esquemas de naturaleza bismarkiana.

La ampliación del sistema de protección, como se señalara, tuvo gran aceptación en un amplio abanico político, social y académico incidiendo positivamente, según el análisis realizado en esta tesis, por ende, influyó en los agentes ya que se cotejó la visión y tendencia dominante positiva que tienen sobre esta política, siendo valorada y sentida como superadora de PTC precursores y vinculada a una perspectiva de derechos que generaría mejoras en la calidad de vida de los sujetos.

Con matices y enunciaciones particulares, se observó una transversalidad estructurante común compartida por entrevistados/as, enfatizando desde sus intervenciones, trayectorias y vivencias las mejoras generadas por la AUH en cuanto a: la accesibilidad de titulares para el cobro, el no requerir de mediadores que provocaban, según sus discursos y creencias clientelismo, al mismo tiempo señalaron la disponibilidad de diversos mecanismos de reclamos establecidos, que tanto profesionales como destinatarios/as podrían utilizar ante la ANSES y acentuaron a su vez, entre los aspectos positivos y destacados la bancarización del cobro. Una de las entrevistadas con una extensa trayectoria profesional, cree y siente que la AUH es diferente a propuestas previas y la apreciación adquiere sentido especialmente cuando la compara y diferencia del PJJHD y PFI. Expresó al respecto: *"Me parece y sentí que la AUH fue muy diferente, marcó un punto de inflexión porque en primer lugar no hubo intermediarios, esto no fue una cuestión de si me gustaba tu cara, si militabas, si me das o no me das un porcentaje del cobro, esto es considerar a la madre o padre que cumplen con las condicionalidades establecidas, acá hay un derecho que circula…"* (Trabajadora social del ámbito educativo, 16 de noviembre de 2015).

Estos señalamientos los realizaron comparativamente desde sus experiencias e intervenciones laborales con programas anteriores y específicamente con el PJJHD el cual

fue catalogado de arbitrario, coyuntural y clientelar, y estas representaciones se fueron construyendo y reproduciendo hacia el interior profesional.

Entrevistados/as sienten, viven y perciben[148] a la AUH como una política de avance que se distingue y diferencia de PTC anteriores. Esas características y atributos que en sus prácticas diarias han observado y vivido en interacción con su entorno social y cultural generan constructos cognitivos, creencias, imágenes y valoraciones que componen representaciones sociales favorables de la AUH. Del análisis de las entrevistas deriva que tanto profesionales del sector salud como educación comparten conceptos, percepciones, ideas y actitudes en relación a ellos/as mismos/as y la significación positiva de esta política institucionalizada oportunamente mediante el Decreto 1602/2009. Las percepciones forman parte de las representaciones sociales organizadas como aquellas nociones, conceptos, miradas, opiniones que se fueron creando a partir la relación con el contexto social y cultural. Se trataría de disposiciones a apreciar, actuar, valorar, sentir y pensar de una forma más que de otra, comportamientos que han sido interiorizados como tales. El habitus constituiría la historia hecha cuerpo, producto de ella, es lo social incorporado e internalizado de manera duradera como una segunda naturaleza socialmente edificada formando un esquema generador y organizador de las intervenciones, ideas y apreciaciones de las propias prácticas como así también las de los demás. Son producto de un sentido práctico, de una aptitud para desenvolverse, orientase y proceder según la posición ocupada en el espacio social. En la línea que se describió, una entrevistada expresó: "*A ver yo te digo mi percepción, como trabajadora social, me parece que es superador a todos los planes que venían antes que eran súper focalizados. Ahora hoy en día, casi todos yo te digo, hay casos que todavía no la cobran, pero la mayoría de los padres, cobran la AUH. Me parece que es un piso que garantiza algo. Después podemos discutir si es lo ideal o no, no sé…"* (Trabajadora social de educación, 10 de octubre de 2019).

[148] Las notas y registros de campo llevados a cabo en propio contexto natural donde se desempeñan los/as trabajadores/as sociales del ámbito de la salud y educación permitieron observar como sentían, vivían y se involucraban positivamente con la AUH. Las expresiones verbales, gestuales y corporales dieron cuenta de esto. Con otras políticas y programas mostraban mayor distancia y reparo, sus alocuciones eran de menor intensidad y apasionamiento.

Representaciones sociales y clientelismo. Problematizaciones

Tematizando los relatos con detenimiento sobre la creencia que tienen en torno al clientelismo, el cual es proyectado centralmente en PTC implementados con anterioridad a la AUH, en particular en el PJJHD, es necesario considerar que estas experiencias cotidianas de clientes y punteros que se sucedieron y suceden en los enclaves de la pobreza tienen rupturas y continuidades. Auyero (2000b) argumenta en este sentido que la generalización de la miseria, el híper desempleo y la retirada del Estado incrementaron sustancialmente la influencia de los mediadores y jefes políticos que operaban como facilitadores en el acceso a escasos recursos estatales, y si bien la política clientelar no es nueva en Argentina, la misma ha avanzado desde comienzos de los 90, coincidentemente con las reformas neoliberales que se sucedieron, y profundizaron la exclusión y desigualdades sociales, como se abordó en apartados precedentes de esta tesis. Tanto los relatos de agentes de salud como educación de la ciudad de Santa Fe, comparten esta estructura común, una valoración favorable de la AUH y esa visión fue elaborada por múltiples factores y producida centralmente en comparativa con otras políticas y PTC precursores, notándose la incidencia de materiales formativos de sensibilidad entendidos como producción cultural y política que se transmite y reproduce mediante prácticas, literatura, medios de comunicación, entre otros, que cristalizaron dispositivos de legitimación e influyeron directamente sobre las opiniones, sentimientos y creencias de profesionales.

La lectura y análisis de las entrevistas da cuenta de la influencia que tuvo el contexto geopolítico en el cual fue institucionaliza la AUH, específicamente el escenario regional latinoamericano, caracterizado por la crisis del consenso neoliberal, donde emergió un nuevo polo latinoamericano de gobiernos de nuevo signo según la consideración de Borón (2003), Sader (2008, 2009, 2012), Vilas (2011), entre otros/as, con características discursivas de centro-izquierda, en un marco de crisis post década del noventa. Este cambio de clima ideológico se expresaría en la fuerte retórica anti neoliberal y tanto la producción académica y el horizonte que tomarían las políticas sociales darían un mayor consenso y legitimidad. La institucionalización de la AUH fue ampliamente celebrada por la literatura especializada para la que representaba un paso superador en la transformación del sistema de protección social desde la asistencia neoliberal hacia la seguridad social.

Profesionales de salud y educación realizaron diferentes señalamientos comparativamente entre la AUH y programas anteriores en los cuales intervinieron directamente o estudiaron en sus tránsitos formativos. Coexiste una tendencia dominante según la muestra seleccionada de los/as trabajadores/as sociales que consideran al PJJHD clientelar y arbitrario, sin embargo, en cuanto al PFI no surgió tan notoriamente la idea de clientelismo[149], sino que las objeciones se deslizaron en otras direcciones tales como: la dificultad en la incorporación al programa por parte de familias del interior de la provincia de Santa Fe y casos puntuales de la propia ciudad de Santa Fe, información insuficiente sobre criterios específicos del programa, inconvenientes para la percepción de la prestación económica, entre otros. Esto es comprendido, en principio, porque ya en el PFI, los/as trabajadores/as sociales tuvieron mayor involucramiento en la ejecución del programa. Es oportuno recordar que el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación crea en 2007 en Santa Fe la Unidad de Gestión Provincial designando dos trabajadoras sociales que asumieron la coordinación del programa en el territorio[150]. Este equipo participó de relevamientos censales para la inscripción de familias que cumplieran con la requisitoria para su inclusión, luego intervino en diferentes propuestas y exigencias que fueron surgiendo al interior del programa como las constataciones-certificaciones de las condicionalidades exigidas por aquel entonces. Dicho trabajo demandó de articulaciones para realizar relevamientos y trabajadores/as sociales de los distintos niveles de gobierno: nación, provincia y municipio, como ámbitos: salud, educación, entre otros, tuvieron mayor cercanía con esta política. Una profesional que trabajó oportunamente como técnica en el PFI narraba: *"…en cuanto a los programas anteriores considero desde mi trayectoria profesional que la AUH es muy superior, así la viví y sentí. El PJJHD fue un atropello a aquellos que menos tienen donde un maltrato generalizado y sobre todo a las*

[149] La apreciación sobre el clientelismo es recuperada por la aparición y recurrencia registrada en notas de campo como en la transcripción y análisis de las entrevistas. La mayoría de seleccionados/as configuraron sus representaciones comparando la AUH con otros programas y el concepto de clientelismo lo relacionan y proyectan particularmente en el PJJHD.

[150] Aclaración: cabe subrayar que el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) llevó a cabo un relevamiento censal en el año 2002 involucrando 55.000 familias del aglomerado del gran Santa Fe (incorporando la ciudad de Santa Fe y localidades del departamento La Capital). Antes del anuncio y formalización del PFI, personas habían sido incorporadas al Ingreso de Desarrollo Humano (IDH), componente financiado por el Banco Mundial. Hasta antes de la creación de la Unidad de Gestión Provincial (UGP) se estableció un convenio entre Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe para que un equipo técnico realice la labor en territorio. En esa fase previa ya había trabajadores/as sociales que luego formarían parte de la UGP. En 2003 la inundación de Santa Fe hizo que sea una localidad priorizada para las inscripciones en este componente denominado IDH. Para precisar y profundizar en datos oficiales específicos del período véase: https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro

mujeres era observable. Se las hacía trabajar por temor y por un ingreso mínimo de $150 mensuales. Se les daba de baja por distintas situaciones arbitrarias y observé incluso pedir y dar curso a la baja del plan porque no les entregaban una parte de lo que percibían. Fue un manoseo sin control del Estado o con la complicidad de él. El PFI dependió más bien de la buena voluntad de los técnicos en el territorio…" (Trabajadora social del ámbito educativo, 14 de mayo de 2015).

En la misma dirección argumentativa otra entrevistada comentaba al respecto: *"…creo que la AUH marca una diferencia con programas o políticas que la antecedieron como el PJJHD y PFI. En términos políticos y de la información no son iguales, hoy se hace referencia e hincapié en la idea de derecho, y en eso se destaca respecto a otras políticas. Si bien nos falta mucho aún, hay un gran paso a que la misma es mucho más amplia en la fundamentación y puede dar cuenta argumentadamente de porqué se implementa, me parece que eso es muy importante."* (Entrevistada del ámbito de salud, 10 de diciembre 2012).

Desde esta traza y dinámica profundizar su análisis implica comprender los motivos que conducen a los actores a asumir diversos comportamientos, a optar por ciertos principios de legitimidad o por un sentido particular de los hechos sociales como las políticas y programas sociales específicamente. La retórica del modelo aditivo favoreció, según lo que revelan las entrevistas, la legitimidad de la AUH, ya que profesionales, a pesar de los reparos que asumieron, comparten esta visión y tendencia positiva de la misma, identificándola, sintiéndola y concibiéndola en el marco de una política con enfoque de derechos y sus representaciones sociales se construyeron a partir de la diferenciación que hacen entre la AUH y programas previos. Una trabajadora social relataba: "*…yo siento que la política de la AUH es un derecho, algo que fue bien pensado, y aunque no resuelva todo un sector que la percibe logro generar mejoras y cambios observables en mi caso como: planificación de gastos, mejoras edilicias…"* (Agente de salud y educación 05 de diciembre de 2014). En la misma dirección, otra entrevistaba expresaba: *"…la siento como una política integral, no parche más allá de que la sociedad tenga cierto imaginario que el beneficio lo cobran quienes no trabajan y más allá de eso es un derecho…"*. (Trabajadora social el ámbito educativo 6 de noviembre de 2014).

Cabe recuperar en este pasaje del trabajo la argumentación que fuera enunciada en capítulos anteriores de esta tesis, principalmente el trabajo de las investigadoras Danani y Hintze (2011b) en torno a la legitimidad, entendiendo que la misma es una dimensión determinante del campo y del desarrollo de las políticas en general y las de este sector en

particular, en razón de una creencia que está socialmente conformada respecto del merecimiento y reconocimiento de ciertos atributos que serán diferentes según sea la lucha social frente a la que estemos. Por tal motivo, se asistirá a la legitimación o no de un mandato, de un reclamo, de una necesidad, de una pertenencia, todos ellos entendidos como procesos y no como atributos naturales de cosas. No existen en sí políticas o propuestas legítimas o ilegítimas, sino que todas ellas devienen en legítimas o ilegítimas de los procesos de luchas que se establezcan. Sin desconocer críticas, limitaciones y controversias que se sucedieron y suceden desde la creación de la AUH hasta la actualidad, en las crónicas de los/as profesionales emergió una representación social favorable de la misma considerándola superadora de PTC previos.

Más allá de la valoración distintiva entre los PTC precedentes y los avances que entrevistados/as hicieron, es necesario problematizar al respecto ya que el clientelismo que señalan en el PJJHD adoptó diferentes dinámicas y dispositivos. Ya Foucault (1979) sostenía que el proyecto colectivo y emancipatorio de la subjetivación es un proceso individualizante de sometimiento, donde el sujeto se convierte en un efecto del poder y en el resultado de un conjunto de técnicas, ciencias y otros tipos de dispositivos que permiten la fabricación del individuo disciplinario. La subjetividad sería el resultado de los mecanismos de normalización de ese individuo donde los aparatos institucionales se articulan entre sí y producen un tipo de mentalidad acorde con las condiciones culturales existentes. Desde esta lógica, la política clientelar acude básicamente a órdenes, amenazas y sanciones sobre los recursos materiales y cuanto más se tenga para repartir más será el apoyo con el que cuenten y más poder acumulan. Estas tensiones siguen aún vigentes según el análisis realizado y si bien la creencia que profesionales tienen sobre la superación del clientelismo y avances instituidos por la AUH, que sin desconocerlos sucedieron y gestaron rupturas con las lógicas de los PTC emergen novedosos modos y formas de clientelismo y/o diferenciaciones sociales que son abordados en el desarrollo del trabajo.

Representaciones sociales de la AUH y la noción de piso básico de protección social

La idea de piso básico de protección social conformaría la primera periferia en las representaciones sociales de profesionales. Si bien la AUH no resolvería problemas estructurales contribuiría en la mejora de la calidad de vida de la población según las

crónicas de entrevistados/as. El concepto de piso básico de protección social supondría un enfoque global de intervención que marca en los componentes de oferta y demanda la extensión de la protección, además, la garantía de un acceso efectivo y dicha base debería contener: un conjunto de derechos y transferencias sociales esenciales, monetarias y en especies con el objetivo de aportar un ingreso elemental y una seguridad mínima de los medios de subsistencia a todos/as y favorecer una demanda segura junto con el acceso a bienes y servicios básicos, conjuntamente el suministro de un nivel imprescindible de servicios sociales y bienes como salud, agua, saneamiento, vivienda, alimentación, entre otros. En palabras de trabajadores/as sociales la AUH contribuiría en brindar una mínima seguridad para el acceso a bienes primarios de la economía familiar cumpliendo una función de alivio y con posibilidades de promoción o inclusión social, aunque como se sostuviera, no resolvería situaciones estructurales de desigualdad, exclusión, entre otras. Una entrevistada señalaba: *"Sobre la AUH, considero que la misma es altamente positiva porque ha llegado a una población que estaba en situación de vulnerabilidad, totalmente desprotegida..."*; y agrega: *"Ahora los padres de los niños pueden disponer de ese ingreso derivado de la AUH y poder así satisfacer algunas de las necesidades de sus hijos y sobre todo elegir la indumentaria con la cual concurren al colegio…"*; continúa: "*He ido además a visitar hogares de nuestros alumnos y observé cómo la familia destinó parte del ingreso económico de la AUH para hacer distintas mejoras habitacionales mínimas como por ejemplo instalar un calefón para que los hijos puedan tener una mejor higiene…"* (Trabajadora social de educación, 11 de diciembre de 2013).

Sintetizando, profesionales seleccionados/as en la muestra de esta tesis comparten la representación favorable de la AUH en cuanto permitió al momento de su institucionalización proyectar estrategias que no se limitaron únicamente a lo urgente. El piso básico económico de protección social con que cuentan mensualmente las familias, si bien no garantizaría la cobertura de todas las necesidades, admitiría una mejor organización y previsión de gastos según sus expresiones. En las descripciones narrativas exteriorizaron que las instituciones donde trabajan les demandaban la realización de informes y justificaciones para la entrega de mercaderías: alimentos, vestimenta, entre otras. Si bien esto no habría desaparecido, la intensidad en los reclamos habría disminuido al inicio de esta política y según sus comentarios obedecería a que las familias al contar

con este recurso elemental accedieron en forma directa a bienes primarios[151]. El consumo aludiría al conjunto de procesos socioculturales en que se realiza la apropiación y los usos de los productos, conformando una práctica sociocultural a partir de la cual las personas otorgarían diversos sentidos a sus acciones, siendo una práctica política, social y cultural que viabilizaría a los sujetos la construcción de identidades y sentidos de pertenencia a ciertos espacios y grupos sociales, asimismo, estaría indirectamente vinculada al ejercicio de la ciudadanía, y si bien el impacto sería limitado ya que no se trata de una política diseñada con esa finalidad, habría reforzado las estrategias domésticas de consumo contribuyendo en el acceso a bienes y servicios, según los relatos analizados.

Trabajadores/as sociales creen que la AUH generó accesibilidad a consumos primarios en la población que antes de la fecha de su implementación no estaban garantizados. Sobre este aspecto, una profesional que se desempeña en un centro de atención primaria de la salud y también es docente en una escuela nocturna para adultos decía: *"Yo pienso que la política de la AUH fue algo que fue bien pensado, aunque no resuelva todo y haya un sector que la percibe que logró generar mejoras y cambios observables en mi caso como planificación de gastos, mejoras edilicias, que pueda acceder a medicación y dieta indicada…"* (Trabajadora social de salud y educación, 5 de diciembre de 2014).

Han apreciado que esta transferencia de ingresos económicos, según sus percepciones y creencias, implicaría una mejor calidad de vida de las personas y ha generado un impacto favorable. Según sus propias palabras la identifican y nombran como ayuda, una asistencia básica importante. Es pertinente señalar que esta consideración de mejoras de la calidad de vida mediante el consumo estuvo presente con mayor preponderancia al momento de institucionalización de la AUH en el marco del modelo aditivo, luego esa valoración se contraería a consecuencia de la pérdida del poder adquisitivo[152], sin embargo, la idea de piso básico, tiene perdurabilidad en las representaciones sociales de profesionales en ambos modelos (el aditivo y de amortiguación) con las adecuaciones específicas que fue adquiriendo en su devenir.

[151] En palabras de entrevistados/as bienes primarios refiere a: alimentos, vestimenta, calzado, útiles escolares y medicación elemental principalmente.

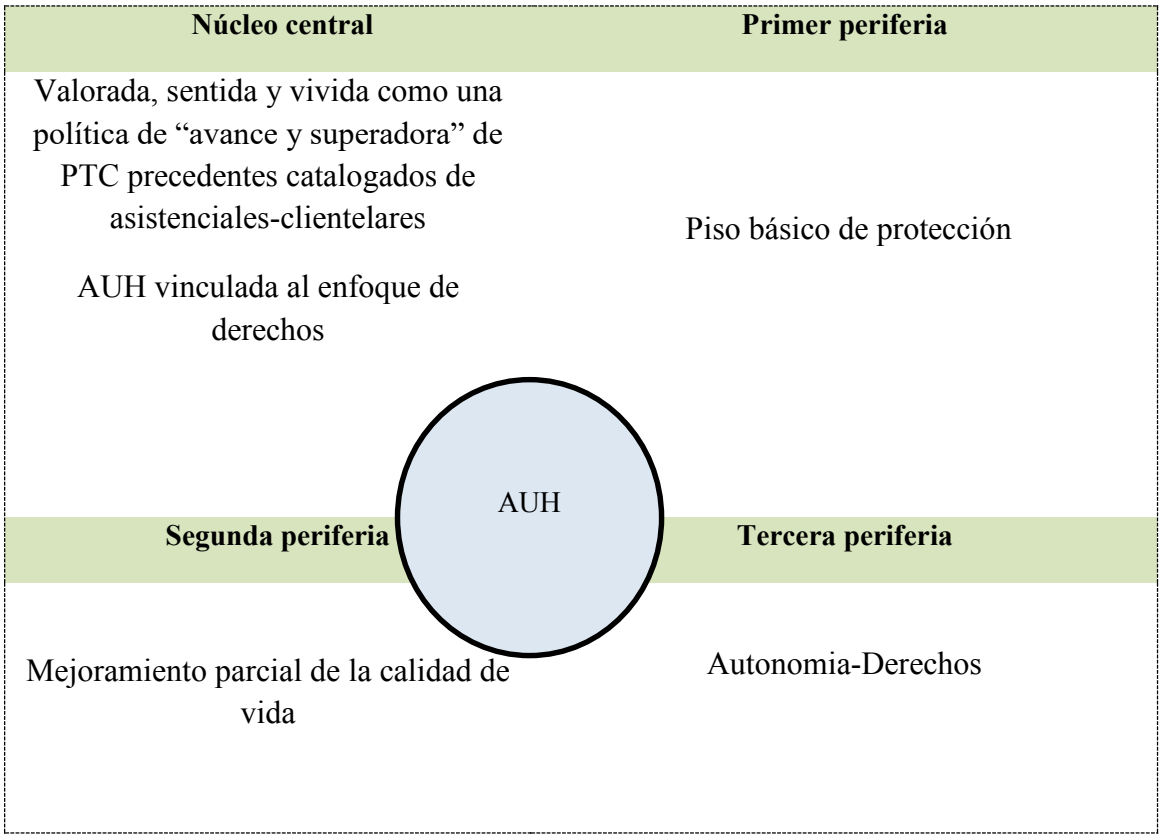
[152] En el transcurso del trabajo se abordan los cambios que la AUH va gestando a partir del cambio de modelo político, sin embargo, es dable señalar que ya un estudio elaborado por el economista Miguel Bein publicado el 04/12/2014 calculó que el proceso inflacionario de ese año fue entre el 24 y 25%. Para 2016 estimó que la inflación rondaría el 37,4%. Disponible en www.ambito.com del 04/12/2014.

Una de las entrevistadas narraba:*"... lo que hemos podido observar en muchos casos es que la AUH es el único ingreso estable de la familia…";* y agrega: *"...por ahí son distintas perspectivas, yo lo que considero es que les da a ellos la posibilidad de poder organizarse, pautar también algunos gastos familiares y tener un dinero base que le permitió a ellos ordenarse, lo cual no quiere decir que este ingreso es suficiente, pero se suma a otros ingresos inestables que obtienen por distintas actividades laborales informales…"* (Trabajadora social del ámbito educativo, 19 de octubre de 2015).

Sin desconocer los procesos inflacionarios que se sucedieron desde la creación e institucionalización de la AUH en los distintos modelos, entrevistados/as prueban las variantes en torno a su poder adquisitivo, sin embargo, en sus intervenciones diarias remarcan que el ingreso estable que los sujetos obtienen por esta prestación, se torna sustancial, dado que de no existir la situación sería más crítica. Al respecto una profesional sostenía: *"En todos los años que estuve en el centro de salud es lo que pudimos ver concretamente con muchas situaciones, siempre la asignación no es el único ingreso, generalmente las familias con la asignación sola no pueden subsistir…"* Continúa: *"...la asignación es un elemento muy importante para que puedan desarrollar la vida…";* prosigue: *"...y si bien entre 2017 y 2019 mucha gente se endeudó sigue siendo el único ingreso estable…"* (Trabajadora social del ámbito de salud, 23 de agosto de 2019).

Recapitulando, en representaciones de trabajadores/as sociales de salud y educación de la ciudad de Santa Fe, seleccionados/as en este estudio, la AUH habría generado un parteaguas con PTC anteriores, conformando el núcleo central de dichas representaciones. Entienden, valoran y comparten su vinculación al enfoque de derechos, además la generación de diversos mecanismos de reclamos establecidos, su incorporación por ley al régimen de AAFF, actualizaciones del monto económico, la bancarización de las transferencias económicas efectuadas directamente a los/as titulares evitando así intermediaciones, entre distintos atributos, los cuales constituirían aspectos esenciales de esta política. Las representaciones sociales se conforman y elaboran comparándola con otras políticas o programas y sobre este núcleo central se crean dimensiones periféricas que contribuyen a fortalecer dicha centralidad.

Esquemáticamente se representarían del siguiente modo



Representaciones sociales de la condicionalidad de la AUH en trabajadores/as sociales del ámbito educativo

En cuanto a las condicionalidades y certificaciones exigidas por la AUH existe una tendencia dominante en favor de las mismas por parte de profesionales en este estudio. Las representan como posibilidades y oportunidades que aportarían al mejoramiento de la calidad de vida de niños/as y adolescentes si éstas son realizadas adecuadamente. Esta creencia que profesionales tienen encontraría conexión con la teoría del desarrollo humano enunciada en capítulos anteriores.

Es necesario tener presente que, si bien comparten un núcleo central sobre las condicionalidades en cuanto a considerar y creer que las mismas podrían propiciar una oportunidad de mejora de la calidad de vida de niños/as y adolescentes, las dimensiones periféricas tienen improntas particulares según los ámbitos laborales (salud y educación),

aun así, como se desarrollara en el capítulo I, la teoría del núcleo central considera la disposición y jerarquía como principio de estructuración y configuración de la realidad objetivada por el sujeto conformada por los aspectos nodales que asumen más peso y el núcleo periférico que se corresponde con el central tendría menor incidencia semántica configurándose alrededor de éste, donde las dimensiones periféricas tienen la función de dar significado a los elementos, es decir sitúa la interpretación entre los lazos de cada palabra definidora, constituyendo la interface entre el núcleo central y la situación específica en la que se elabora la representación y respondería a tres competencias primordiales: de concreción, de regulación y de defensa. Esta representación que construyen desde sus singularidades cotidianas e intervenciones territoriales son objetivadas en el marco de posibilidades de mejoras, crecimiento y desarrollo que tendrían los/as destinatarios/as con su cumplimiento. Esa opinión compondría el núcleo central de las representaciones en torno a las condicionalidades, y a su vez existe un sistema periférico derivado de las contingencias cotidianas de los agentes según su posición en el campo y ámbito laboral que permite la adaptación de dichas representaciones a contextos sociales variados. Por otro lado, habría un consenso, una base común colectivamente compartida, posibilitando a cada miembro concebir los hechos desde una óptica específica, integrando entonces un sentido sustancial de identidad social que a su vez los distingue de otros grupos, como en este caso, los/as profesionales se han distanciado en sus narraciones de diferentes agentes institucionales (docentes, médicos, entre otros/as), que piensan y disponen a las condicionalidades desde un mero control o acto administrativo que se realiza sin que medie una planificación estratégica para la población que percibe la AUH.

Estas representaciones sociales constituyen una identidad singular. Sobre este tópico, una profesional relataba: *"…creo que los aspectos más significativos de la AUH es lo que yo te decía…"* y agrega*: "…el acceso al beneficio que va incluido con una mejora en salud y educación y por ende de calidad de vida…"* (Entrevistada del sector educación 05 de julio de 2013). Otra trabajadora social enfatizaba: *"Observé en educación varias veces que las madres buscan la certificación de alumno regular de sus hijos y recuerdo el ejemplo de Playa Norte donde hablé con la directora y me decía que hay chicos que faltan toda la semana a la escuela porque tenían muchos conflictos familiares o diversas problemáticas y sin embargo los docentes hacían entrega de la certificación para no generar y ser culpables del no cobro de la AUH…",* prosigue: "*…lo mismo observé en*

salud donde muchos agentes del sistema en diálogos que establecimos desde nuestra intervención nos dimos cuenta que no había un seguimiento o control exhaustivo, muchos profesionales del sistema sanitario para evitarse conflictos firmaban la libreta sin cotejar las situaciones integralmente…" (Trabajadora social de educación 14 de marzo de 2016).

Desde esta disposición y valoración, otra de las entrevistadas sostenía: *"…yo no vería a las condicionalidades de educación y salud como negativas…",* añade: *"…sino lo vería como una posibilidad de generar condiciones de igualdad…"* y continúa: *"…permitiría garantizar derechos, vistas estas condicionalidades desde una perspectiva no de control sino de derechos…"* (Trabajadora social de educación 10 de julio de 2016).

El estudio y análisis de las entrevistas develó la aceptación de las condicionalidades las cuales son representadas como oportunidades de mejoras en el acceso a la educación de niños/as y adolescentes. Sobre este aspecto una agente decía: *"…desde mi experiencia en el jardín municipal noté que había un interés, las madres se acercaban al jardín y llevaban la libreta para que les firmen. Esto posibilitaba un acercamiento a la familia y un seguimiento del proceso educativo de los niños favoreciendo su desarrollo en el sistema educativo y evitando su deserción escolar…"* (Trabajadora Social del ámbito educativo, 10 de abril de 2018).

Desde esta configuración y valoración una trabajadora social expresaba: *"…la AUH dio mayor autonomía ya que la persona posee un ingreso económico estable y puede planificar su alimentación…",* continúa*: "… también el Estado se ocupa de que los niños vayan a una escuela y se les otorguen las vacunas y haya un seguimiento, no me gusta decir control, pero sí un seguimiento en el proceso educativo…"* (Trabajadora social de educación, 29 de agosto de 2019).

Sintetizando, se observó en la muestra, una aceptación de las condicionalidades las cuales son consideradas, como se especificara precedentemente, oportunidades de mejoras en niños/as y adolescentes que contribuirían a prevenir el posible abandono y deserción escolar, fortaleciendo por consiguiente el proceso de enseñanza y aprendizaje. Desde esta creencia y disposición, estas representaciones sociales no serían simples conjuntos de opiniones, sino que se convertirían en universos estructurados y estructurantes que condicionarían las intervenciones en una dinámica social particular que lleva a los individuos o grupos a definirse los unos con respecto a los otros, conformando puntos de referencia compartidos e identidades, trabajadores/as sociales en este caso, de

la ciudad de Santa Fe. En perspectiva de Bourdieu, habitus, formas o modos de ser, disposiciones duraderas que integran las relaciones subjetivas y estructuras objetivas, siendo producto de la interiorización de una arbitrariedad cultural que logra perpetuarse terminada la acción.

Representaciones sociales de la condicionalidad de la AUH en trabajadores/as sociales del ámbito de salud

Entrevistados/as del ámbito de salud manifestaron que el cumplimiento de las condicionalidades contribuiría a mejoramientos parciales de la calidad de vida de niños/as y adolescentes relacionados a la prevención y promoción de la salud (cronograma de vacunación, diagnóstico precoz de enfermedades y posibles tratamientos, entre otras cuestiones). Una trabajadora social exponía: *"Sobre las condicionalidades pienso que están bien, en el barrio donde yo estoy la gente va al centro de salud por las dudas, ¿viste?"*. y añade*: "Desde la implementación de la AUH se notó más concurrencia de personas producto de las exigencias de esta política para el cobro, muchos aludiendo que tienen turnos en ANSES y requieren la certificación respectiva para la percepción económica…"* (Trabajadora social del ámbito de la salud, 29 de mayo de 2014). Otro profesional sostenía*: "…los años que yo trabajé y que estuvo presente la asignación me pareció que, más allá del monto de dinero que percibía una familia, exigía cumplir con ciertos requisitos y éstos de alguna manera hacían que esa persona ingrese en un sistema de salud formalmente…"* prosigue*: "...estando en el sistema se pueden detectar y prevenir enfermedades, hacer cumplir el cronograma de vacunación y mejorar, por ende, la calidad de vida…"* (Trabajador social del ámbito de salud, 23 de julio de 2018).

La investigación desarrollada reveló que las representaciones conformarían diversos sistemas de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras orientadas a producir y organizar representaciones y prácticas sujetas a adaptarse a determinados fines. Del análisis de las entrevistas surgió precisamente esta propensión a percibir, actuar, valorar, sentir y pensar de una forma más que de otra y estas prácticas han sido interiorizadas por entrevistados/as en sus experiencias y trayectorias.

Desde estas creencias, valoraciones y consideraciones, un trabajador social sobre este punto expresaba: *"…el soporte económico está claro que tiene un impacto positivo, por supuesto hay que laburar otras cuestiones digamos…"* y agrega: "*…hay que acompañar a la mamá embarazada con todo lo que implica sus cuidados, su salud…*" continúa: "*…lo*

más destacado para mí es que vino a fortalecer todos estos procesos bastante interesantes como el cuidado, la salud…" (Trabajador social del ámbito de salud, 10 de septiembre de 2019).

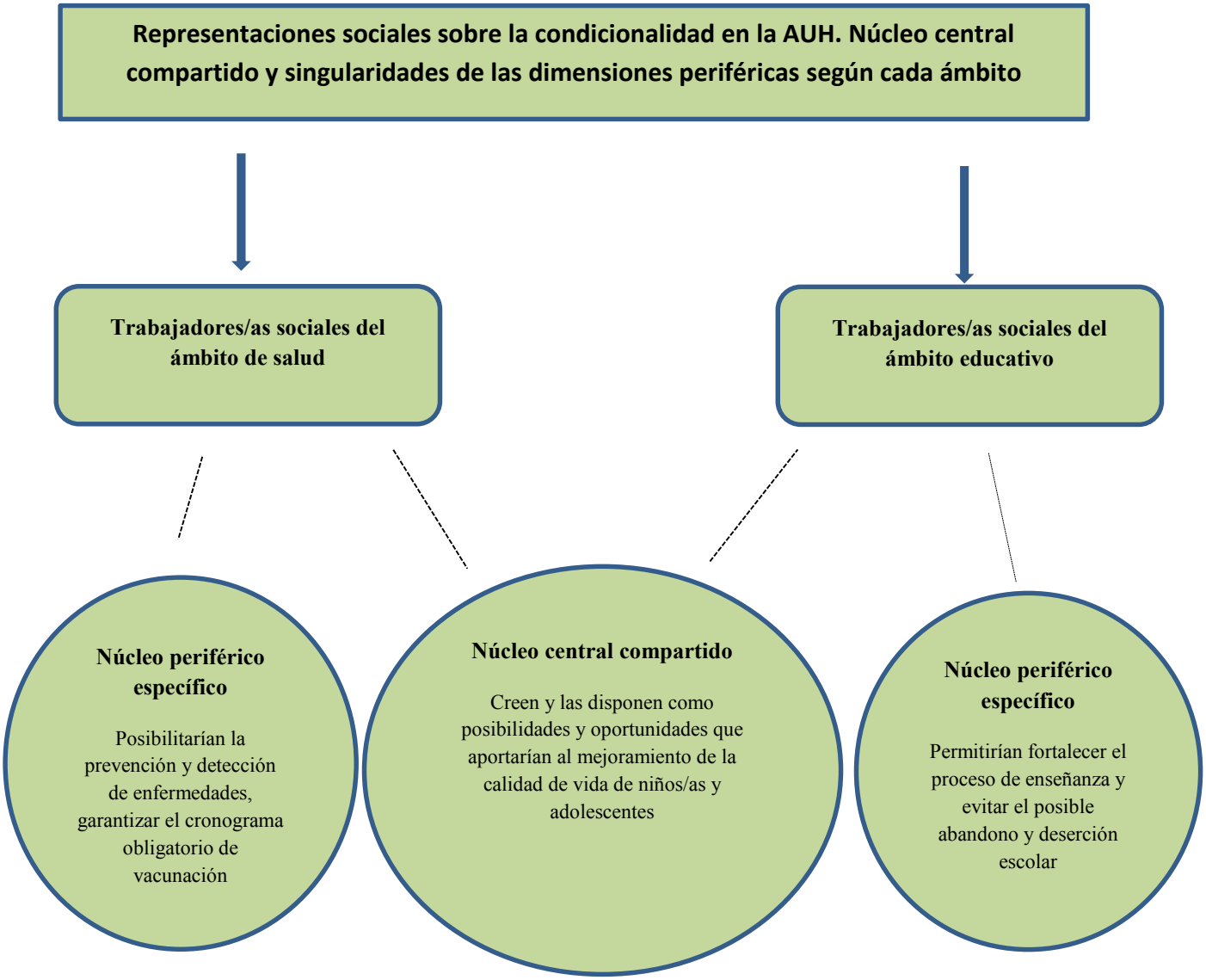
Estas apreciaciones que profesionales asumen pondría en tensión diversas objeciones formuladas oportunamente desde la literatura seleccionada en este trabajo que justamente problematiza y critica la diferenciación que se establece entre trabajadores/as formalmente registrados e informales o desempleados/as que acceden al sistema de AAFF. Precisamente es la población más vulnerable a quién se le exige el cumplimiento de condicionalidades diferenciales, mientras que dichas requisitorias no operan del mismo modo en empleados/as formales registrados/as que las cobran mediante el sistema contributivo. Si bien entrevistados/as no disponen a las condicionalidades desde una sola configuración, básicamente de control y disciplinamiento hacia la población, existiría un núcleo central que las estructura considerando que propiciarían oportunidades de mejoras parciales en la reproducción de la vida cotidiana de niños/as y adolescentes centralmente.

Estas representaciones sociales componen una tendencia dominante en la muestra de este estudio y son concebidas como acciones y cumplimientos que acompañarían, de ser instrumentadas adecuadamente, a mejorar la salud mediante consultas médicas periódicas que favorecerían la detección y prevención de enfermedades. Según sus autopercepciones fortificarían la responsabilidad familiar en cuanto a la importancia que tienen tanto la educación formal como el cuidado de la salud y contribuirían en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas[153].

Recapitulando, las entrevistas revelaron una tendencia mayoritaria en cuanto a la aceptación de las condicionalidades establecidas en la AUH, tanto de trabajadores/as sociales del ámbito de la salud como de la educación. Existe un núcleo central compartido y dimensiones periféricas que se singularizan por el ámbito laboral de intervención (educación-salud) y posición ocupada en el campo.

[153] Excede a esta tesis un estudio en profundidad sobre la eficacia y resultados cuantitativos-cualitativos de las condicionalidades. En el capítulo IV, en apartado: "Derechos, AUH y condicionalidades. Aspectos tensionales desde las evaluaciones oficiales", se citaron informe oficiales y evaluaciones que marcan precisamente los puntos tensionales y controversiales que existen al respecto. Asimismo, es oportuno señalar que, al momento de realizar el trabajo de campo, las instituciones donde se desempeñan los/as entrevistados/as no contaban con evaluaciones específicas que puedan ser incorporadas a esta tesis.

Esquemáticamente se conformarían por:



AUH y condicionalidades. Intersticios entre la asistencia y promoción según las representaciones sociales de entrevistados/as

Es dable remarcar que el propio Decreto 1602/09 establece que la AUH modifica la Ley n.º 24.714/96 con alcance nacional obligatorio y desde entonces coexisten tres pilares en el sistema: uno contributivo de AAFF correspondientes a trabajadores/as activos/as, un segundo pilar para jubilados/as y pensionados/as y el tercero no contributivo donde se incluye la AUH para trabajadores/as no registrados/as, desocupados/as y monotributistas sociales, y si bien en la norma no se alude formalmente al concepto de asistencia, pueden hallarse enunciados del campo asistencial el cual está organizado sobre el principio de necesidad y basado en las características particulares de los sujetos. Categorías como

pobreza y vulnerabilidad son explicitadas en dicha política, indicando que la prestación no resolvería por sí sola estas cuestiones, se trataría de una medida paliativa, transitoria, ya que la finalidad de inclusión social en el modelo aditivo se proyectaría centralmente mediante el trabajo formal registrado[154]. De igual manera, otra particularidad del campo asistencial es el carácter selectivo de la medida y en particular la comprobación de medios para su accesibilidad: acreditación de condición de desocupado/a, trabajador/a informal con ingresos inferiores al salario mínimo vital y móvil o monotributistas sociales, entre otras. Desde esta lógica, como sostiene Mazzola (2012c) se alejaría de las formas usuales de las políticas asistenciales de las últimas décadas, estableciendo un nuevo paradigma de protección social, ampliando su cobertura y extendiendo un derecho que hasta ese momento solo tenían los hijos/as de empleados/as formalmente registrados/as. La propia definición amalgama una relación tensional entre componentes del campo de la seguridad social y el de la asistencia, emergiendo un intersticio, zona gris o punto ciego entre ambos sistemas, siendo plausible identificar elementos asistenciales en su diseño y al mismo tiempo, pueden colocarse por fuera de las características comunes de las acciones asistenciales y de promoción. Supone entonces una política que reconoce a las personas más allá de la inserción laboral formal, sin control de la situación de pobreza en la que estén y si bien exigen condicionalidades, las mismas aludirían a derechos universales de niños/as y adolescentes.

Entrevistados/as comparten la valoración que esta política constituyó una ayuda concreta para las familias con las cuales diariamente intervienen, dado que cuentan con recursos monetarios insuficientes para cubrir necesidades básicas y elementales, a su vez, también la entienden y la enunciaron como un derecho, en el marco de la seguridad social. Ese doble componente del campo asistencial y de la seguridad social están entrelazados y presente en los discursos como representaciones sociales de profesionales tanto del ámbito de la salud como educación. Una entrevistada, sobre este punto expresaba: *"…considero que esta política fue un gran aporte porque te reitero hay familias que asisten al centro de salud como a las escuelas donde trabajo que es lo único con que cuentan y si no tuviesen la misma no tendrían ni para comer, fue una gran ayuda…"* y agrega*: "Creo que es un derecho que todos tenemos o deberíamos tener en percibir*

[154] Nótese que en la estrategia en el modelo aditivo plantearía las políticas laborales como un instrumento prioritario para lograr mayores niveles de inclusión social y en este sentido se constituiría inicialmente en el principal mecanismo articulador de la política social. Desde esta lógica se buscaría propiciar el aumento del empleo formal como el eje de la integración social y de la expansión de las coberturas sociales.

asignaciones por nuestros hijos/as…" (Trabajadora del ámbito de salud y educación, 5 de diciembre de 2014).

Del estudio de las entrevistas, surgió además la presencia de dos dimensiones que combinaría la AUH: la asistencial y la de promoción, que en palabras de Arias (2012d) se situarían en el modelo de asistencia y promoción que se describió en el Capítulo III de este trabajo, refiriendo a una modalidad institucional del tratamiento de la pobreza que supone que los sujetos debían modificar sus características, conductas y hábitos como parte del tratamiento. Esa transformación será identificada con la idea de promoción social. Asimismo, los objetivos de integración, capitalización, entre otros, fueron modificándose, sin embargo, conservaron el eje común sobre la necesidad de cambiar pautas de los sujetos pobres como parte de las acciones para que éstas salgan de ese estado. La hipótesis de la autora es que, en el desarrollismo, donde se da la incorporación de lo promocional ligado a lo asistencial, dicha idea tomará una significancia central conjuntamente con el recurso asistencial ya que debería coexistir alguna medida pedagógica o normalizadora en la intervención. Estos elementos tendrían aun persistencia según las representaciones de profesionales y se exteriorizaron de modos diversos en agentes del ámbito educativo y salud. Una trabajadora social consultada sobre las condicionalidades expresó: *"... a ver, las instituciones por lo menos en donde yo trabajo creo que era como un mecanismo de control, digamos si vos no venís a la escuela, si no pagas la cuota o si no cumplís con determinadas cuestiones no te firmo la libreta, y ahí hay una relación de poder, pero bueno. Nosotros, yo por lo menos en eso no agache la cabeza para nada, al contrario, la peleo y te digo ahora la manejo directamente…"* y continuó*: "...son positivas si las utilizas o das algún sentido…"* (Trabajadora social de educación, 6 de noviembre de 2019).

Las valoraciones positivas que tienen de la AUH, hace que sus intervenciones disputen el sentido que deberían tener o adoptar las condicionalidades como posibilidades de mejoras de la calidad de vida de la población. Aun así, en la mayoría de los relatos expresaron que existiría una estructura burocrática institucional, en este caso los establecimientos encargados de la certificación, que intensificarían las exigencias desde una perspectiva de control o disciplinamiento hacia la población destinataria. Estas prácticas conformarían un sistema de opiniones, conocimientos e ideas propias de una cultura, una categoría o grupo social relativas a objetos del contexto, que se rigen por una lógica racional-relacional por momentos y no racional en otros, a partir de intercambios

interpersonales, transmisiones de saberes, valores compartidos que proyectan una concepción común y distintiva de otros agentes.

Al indagar las palabras en torno al significado e idea que tienen sobre las condicionalidades, y más allá de la apreciación y esfuerzo que trabajadores/as sociales hacen en sus intervenciones para que en los establecimientos donde se desempeñan puedan cumplirse y titulares de la prestación no sean sancionados por la ANSES, valorando a su vez a las mismas como oportunidades, surgieron interrogantes, ya que reconocen que en las instituciones donde se desempeñan las certificaciones se llevan a cabo como un acto administrativo de rutina, no planificado u organizado. Esto quedó expresado en fragmentos textuales de las entrevistas citadas anteriormente. Sobre este aspecto es dable destacar lo que Dubet (2006) argumenta, específicamente que las clases populares estarían ligadas a las instituciones, no porque generen igualdad sino porque protegen y dan seguridad, sin embargo, engendrarían formas de desigualdad percibidas como más o menos justas a consecuencia de la fuerza de los valores y las normas que las fundan. En los relatos, expresiones y comentarios, se identificó que la implementación de la AUH operaría como detonante de estas divisiones sociales y de las distintas posiciones sobre el rol que debería asumir tanto el Estado como las instituciones ante la pobreza, donde la moralidad atravesaría las opiniones con respecto a los sujetos que reciben asistencia, acusando a los pobres y otros/as fracasados de ser responsables de su suerte y según profesionales de este estudio estos juzgamientos circularían en las dinámicas y dispositivos institucionales donde ejercen.

Si bien la AUH, en su decreto de origen, se fundamenta desde la perspectiva de derechos, y así la sienten y conciben los/as entrevistados/as, las intervenciones que efectúan diariamente en el campo, disputan el sentido con otras creencias e ideologías cristalizadas en las organizaciones. Cabe recobrar en este punto lo que Cardarelli y Rosenfeld (2008) sostienen, principalmente que desde la constitución del Estado-Nación argentino y antes con la creación de la sociedad de beneficencia, sus intervenciones en la cuestión social marcaron patrones básicos relacionados con la caridad cristiana y dichos patrones se filtran y entrelazan con diversas concepciones de políticas y prácticas de acción social, materializadas a lo largo de la historia de planes sociales[155]. También se

[155] En el Capítulo I se citó una investigación sobre Transferencia condicionada de ingresos y vida cotidiana con la participación de distintas universidades y justamente cotejan en el gran Santa Fe, a partir de 150

trabajó en capítulos antepuestos el rol que han tenido los organismos internacionales y la incidencia de éstos en los procesos de subjetivación para que las exigencias hacia quienes reciben asistencia estatal sean socialmente aceptadas y legitimadas. Fiszbein (2009b) en esta línea marca que la preocupación del BM pasa por la eficacia como viabilidad del proyecto y expresa que la introducción de condicionalidades en los PTC hace que logren fácilmente consenso y apoyo político por parte de quienes no reciben asistencia, en otras palabras, las clases medias o altas se inclinarían con mayor probabilidad a sostener, o más bien tolerar, programas sociales que requieran alguna conducta de parte de receptores debiendo ganarse lo que reciben. Estas opiniones y concepciones, como se estudió, han permeado las estructuras técnicos-políticas del Estado como así también la de los sujetos. Sin bien la AUH se crea en el marco de gobiernos de nuevo signo y con una retórica epocal que se distinguió de regímenes precedentes catalogados de neoliberales, es necesario recordar que Argentina recurrió a la asistencia del BM tomando un préstamo LN7703-Ar de 450 millones de dólares[156] para su implementación, por lo cual existirían tensiones en torno a la ruptura conceptual con las líneas teóricas-ideológicas de estos organismos de créditos y en particular sobre la legitimidad social construida sobre las supuestas bondades que traerían aparejadas la instrumentación de contraprestaciones-corresponsabilidades o condicionalidades en las políticas. En los relatos de trabajadores/as sociales aparecen de formas diversas estas cuestiones, sin embargo, es necesario indicar que excede a esta tesis un estudio en profundidad y pormenorizado sobre la legitimidad social de estas requisitorias, solo se señaló este punto por las identificaciones que profesionales hacen en las propias dinámicas institucionales donde cotidianamente se desenvuelven.

Lo relevante del proceso de protección social, en el marco del modelo aditivo, es que no sólo se articularon controversialmente pujas por los sentidos y la direccionalidad de las políticas, sino además a través de la creación de nuevas instituciones que, aunque más lábiles, fueron la vía mediante la cual el Estado intentó promover políticas intersectoriales en respuesta a la complejidad multidimensional de la desigualdad. En la AUH esto se expresó en la conformación de una mesa nacional interministerial constituida por los ministerios de Salud, Desarrollo Social, Trabajo, Interior, Educación y ANSES que debería operar como un dispositivo para ordenar, coordinar los procedimientos y

encuestas realizadas a destinatarios/as de la AUH, que la conciben como ayuda y no como derecho. Para ampliar al respecto véase en: http://www.reduniversitaria.unlu.edu.ar

[156] Texto oficial del acuerdo para el préstamo, disponible en http://go.worldbank.org/VTF6V108W0

estructurar las condiciones para el acceso y garantizar los derechos interrelacionadamente. En el caso de Educación la concentración de la información respecto de los requerimientos de vacantes para la reubicación de la demanda de nivel inicial para la certificación de la condicionalidad fue una estrategia para este proceso. A pesar de eso, lo que revelan los relatos de entrevistados/as es la persistencia de condicionalidades como un mecanismo para garantizar la seguridad social dejando, a su vez, una impronta moralizante y marcando puntos de diferenciación respecto de las prestaciones contributivas, por tal motivo la AUH significó una transformación en la protección social al ampliar la seguridad social hacia nuevas categorías sociales, sin desconocer que se realizó bajo procedimientos que sostuvieron mecanismos de control próximos a las medidas asistenciales y de moralización de la pobreza, propias de las políticas focalizadas, compensatorias de la fase neoliberal que solapadamente persistieron y se intensificaron en el modelo de amortiguación como sostiene la literatura seleccionada en esta tesis, Arias (2018d), entre otras.

Las condicionalidades y modalidades diferenciadas de regulación social

Las condicionalidades como forma de regulación social no pueden leerse desde un solo punto de vista, ya que, según las propias representaciones sociales de trabajadores/as sociales consideran que tendrían una forma de reglamentación institucional vinculadas al control, a pesar de ello, al mismo tiempo de habilitación y de posibilidad en sus intervenciones. Existiría un claroscuro, una controversia entre la aceptación de las mismas en razón que viabilizarían desde sus quehaceres estrategias territoriales específicas con la población destinataria, empero, invisibilizaría una reproducción social desigual en la propia población que accede al régimen de AAFF.

Esas cuestiones se profundizarían dado que profesionales manifestaron que el Estado no garantizaría la plena accesibilidad a servicios públicos: agua potable, red cloacal, transporte, entre otros, principalmente en los barrios del cordón oeste de la ciudad de Santa Fe. Las certificaciones que se requieren son complejas y las instituciones donde formalmente trabajan (en el ámbito de la salud: hospitales, centros de salud, dispensarios y áreas programáticas, en educación: escuelas primarias y secundarias públicas y públicas de gestión privada, escuelas de enseñanza media para adultos) no contarían con personal e infraestructura que viabilice el cumplimiento de dichas requisitorias. En sus propias observaciones han notado que se suceden esperas prolongadas en los establecimientos

escolares, también en los centros de salud donde los turnos son insuficientes y no se tendrían en cuenta las propias necesidades de las personas, sino que se priorizarían las lógicas endógenas institucionales. Por lo cual es el Estado quien exige a la población determinados comportamientos, sin embargo, desde la perspectiva de los/as entrevistados/as, no respondería con la infraestructura y medios que permitan su cumplimiento sin mayores inconvenientes. No preexistirían mecanismos que favorezcan la consecución de las exigencias demandadas según lo expresado.

Precedentemente se destacó la existencia de una tendencia dominante en favor de las condicionalidades que, según opinaron los entrevistados/as de salud generarían oportunidades como la prevención de enfermedades a través de los controles médicos periódicos, mantener actualizado el ciclo de vacunación, entre otros aspectos, por su parte trabajadores/as sociales del ámbito educativo creen que podrían contribuir en evitar o disminuir el abandono escolar, deserción, fortalecer el proceso de enseñanza y aprendizaje, entre otras cuestiones, sin que dejen de explicitar señalamientos concretos en este aspecto y destacando por otro lado los problemas que se suceden: falta de planificación, articulación institucional, obstáculos administrativos para garantizar la accesibilidad y cumplimiento, entre los más recurrentes. Una agente relataba: *"Es como que por ahí pasa eso al interior de los equipos de salud hay diferencias de criterios digamos, y también a veces se las toma como algo rutinario lo de completar las certificaciones y listo digamos, como un mero control y nada más, sin darle mayor importancia, no hay una planificación o diseño institucional para la certificación de las condicionalidades…"* y reanuda: *"Yo creo en ese sentido que la población hace uso del sistema de salud y por eso me parece que es importante como los equipos y como trabajadoras sociales generamos ese vínculo para seguir trabajando en atender a la salud desde un derecho…"* (Trabajadora social del ámbito de salud, 2 de septiembre de 2019).

Si bien profesionales entrevistados/as disponen a las condicionalidades como oportunidades reconocen, a su vez, que las instituciones donde ejercen no cuentan con datos y estadísticas de la población de la AUH que concurre. Esto constituiría una falencia, una contradicción ya que no estarían garantizados desde el Estado los mecanismos exigidos para el cumplimiento de los requerimientos que demanda. También han mencionado diversas dificultades identificando que en las escuelas o centros de salud faltaría personal profesional especializado abocado a abordar la labor diaria y en

particular lo concerniente a las certificaciones de las condicionalidades. Si bien trabajadores/as sociales de salud han mencionado la existencia de un programa de información, una base de datos denominado Sistema de Información de los Centros de Atención Primaria (SICAP)[157] donde se carga la historia clínica de cada persona en los distintos nosocomios públicos de la ciudad, no habría un relevamiento de la población que asiste y cuenta con la AUH. Por su parte, profesionales del ámbito de la educación también expresaron que no existe un método estadístico formalmente delineado para tal fin por parte del Ministerio de Educación provincial, siendo ellos/as, desde sus intervenciones singulares, quienes generan bases de datos elementales que den cuenta de la población escolar que asiste y percibe esta prestación y dicha información es compartida con los directivos y agentes de las instituciones. Más allá de los esfuerzos que realizan en sus intervenciones, no podrían resolver cuestiones estructurales del propio sistema sanitario y educativo para garantizar el óptimo cumplimiento de las condicionalidades.

Problematizando al respecto, desde la literatura seleccionada, se analizaron los dispositivos y tecnologías de gobierno que instauran, naturalizan y justifican diferenciaciones sociales en cuanto a la accesibilidad al régimen de AAFF según la posición ocupada en la estructura social. Considerando la ley de AAFF, resoluciones específicas sobre la AUH y los relatos de entrevistados/as, se acentuarían tres aspectos diferenciales: 1- los instrumentos de acreditación: un trabajador/a formal debe dar cuenta de la asistencia escolar de sus hijos/as 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 confirme el estado de embarazo, tiempo de gestación y probable fecha de parto. Son certificaciones puntuales y precisas, y concluyen cuando se incorporan al legajo personal del trabajador/a. En el caso de AUH para documentar escolaridad y control sanitario es necesario acudir a autoridad escolar o de salud, pero la certificación se vuelca en la Libreta de la AUH. Tiene una permanencia prolongada y es obligatoria en tanto se perciban las asignaciones. Se constituye en un documento forzoso para cualquier trámite ante la ANSES. Fija el estado social del portador distinguiendo su

[157] Es un sistema informático del Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe que permite la automatización de diversos procesos administrativos y asistenciales llevados a cabo en los Centros de Atención Primaria de Salud tales como: carga de historia clínica familiar, otorgar turnos programados, registros de pacientes vacunados, entre otros. El uso de la información por parte de funcionarios y empleados se enmarca bajo la Ley n.º 17.622 sistema nacional de estadística, la Ley n.º 25.236 (protección de datos personales) y la Ley n.º 26.529 (derechos del paciente).

condición social. 2- La intensidad de la obligación: la exigencia de la asistencia escolar no es aplicada del mismo modo para todos los/as destinatarios/as del sistema de AAFF. A trabajadores/as formales se les demanda la acreditación para recibir la ayuda escolar anual, pero no para recibir la asignación por hijo/a. A titulares de la AUH, sí le es exigida la asistencia escolar para percibirla. En el caso de salud es aún más perceptibles las diferencias entre estas categorías de trabajadores/as. En el régimen formal contributivo en el único caso que se demandan controles sanitarios es en una situación de embarazo, en tanto las exigencias que deben cumplir trabajadores/as informales o desocupados/as de acuerdo al Decreto 1602/09 en artículos 8 y 9 son diferentes. Se observa una mayor exigencia hacia la población de la AUH donde los requerimientos y corresponsabilidad son claramente diferenciales. 3- La lógica de la condicionalidad: las mismas pueden distinguirse según se trate de empleados/as 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 necesaria para cobrar la asignación por hijo/a y el incumplimiento deriva en su quita. El intercambio en la AUH se organiza en base a una retención del 20% siendo un acto que espera una determinada conducta por parte de los/as titulares anticipando la sanción en caso de incumplir con las exigencias establecidas.

Las representaciones sociales que trabajadores/as sociales mayoritariamente tendrían sobre la pertinencia de las condicionalidades, entendiendo que si son efectuadas e instrumentadas con organización y responsabilidad podrían favorecer a los sujetos, corren a su vez el riesgo de aceptar, naturalizar o normatizar imperceptiblemente la reproducción de un orden social desigual en el propio sistema de protección.

Autores/as como Pautassi y otros/as (2013) fundamentan que estas condicionalidades presentan límites, específicamente cuando son punitivas, en tanto el incumplimiento condiciona la percepción íntegra del beneficio o se constituye en causa de exclusión y carga de responsabilidades a las mujeres sin considerar a los varones en sus responsabilidades del cuidado, entre otras limitaciones. Del mismo modo, presentarían rasgos de lo que Merklen (2013c) denomina políticas de individuación o política del

individuo, convirtiéndose frecuentemente en la implementación de nuevas formas de control social a través de dos principios centrales: la responsabilización y la reactivación, básicamente aludiendo a la obligación de cada sujeto en mejorar su desempeño, afirmando a su vez que en el ámbito de las políticas sociales el Estado requiere cada vez más que las personas se comprometan con sus propias trayectorias biográficas, sin considerar los diversos y desiguales recursos y capitales que se disponen. Por tal motivo, durante el cumplimiento de las condicionalidades se sucedería un intercambio material y simbólico demandando no sólo la realización de una determinada conducta frente a la prestación monetaria recibida, sino que además se intercambian valores, expectativas, percepciones, que influyen en el comportamiento social.

Las crónicas analizadas señalaron un punto tensional sucedido entre la retórica y valores promovidos por gobiernos de nuevo signo y una estructura burocrática institucional que obtura, según las expresiones y palabras de entrevistados/as, la accesibilidad y cumplimiento de las propias obligaciones impuestas por el Estado. Las prácticas, e intervenciones de profesionales de la muestra de este trabajo diferirían de los mandatos institucionales, por lo tanto, parece razonable defender la noción según la cual toda intervención está condicionada por representaciones sociales. Dichos agentes, orientan a las condicionalidades en el marco de oportunidades y posibilidades, no como un mecanismo de control y disciplinamiento propiamente dicho, empero, como se subrayó un punto dilemático sería el riesgo de reproducir imperceptiblemente un orden social diferencial de accesibilidad al sistema de AAFF.

Del análisis de las entrevistas surgió una tendencia mayoritaria de profesionales que, independientemente del campo (educación y salud) y su ubicación en él, expresaron que las condicionalidades exigidas por la AUH si son adecuadamente instrumentadas por las instituciones, tendrían efectos positivos en la población, centralmente en niños/as y adolescentes, valorando a éstas como oportunidades. Trabajadores/as sociales del campo de salud creen que éstas contribuirían, o podrían hacerlo con la prevención, control y cuidado de la salud en términos generales. La misma tendencia se pudo percibir en profesionales ligados al campo educativo, quienes consideran y sienten que favorecerían la reinscripción social[158]de las familias: madres, padres o representantes con las

[158] En palabras de entrevistados/as alude al involucramiento activo y participativo en los procesos de enseñanza y aprendizaje como así también de salud de padres, madres o representantes de niños/as y adolescentes con las instituciones, por consiguiente, traería aparejado, según sus creencias, una mejora en

instituciones teniendo una relación más estable y participativa, sin embargo, profundizado el análisis de lo expresado, no surgieron mayores precisiones que les permita fundamentar que esto ocurriese, por el contrario, constituiría un ideal proyectado que daría sentido a las creencias de sus representaciones sociales.

Del modelo aditivo al de amortiguación. Las condicionalidades y sus permanencias

Se explicitó que para abordar el objeto de estudio se recuperaron complementariamente perspectivas teóricas que posibilitaron configurar modelos analíticos que contribuyeron en la comprensión del tema. Primeramente, los aportes de Bourdieu, Chamboredon y Passeron (2008b) quienes expresan 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. Además, los trabajos de Arias (2012-2018) sobre la pobreza y modelos de intervención, aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción para llegar a los modelos que identifica en la Argentina reciente, específicamente el aditivo el cual refiere al período de gobierno del Kirchnerismo (2003-2015) y el de amortiguación que se cristalizaría en el gobierno de la Alianza política nucleada en Cambiemos (2015-2019), desarrollados en el Capítulo III de este trabajo. Esta construcción admitió ordenar, comparar y analizar la incidencia de intervenciones estatales, especialmente lo que refiere a la AUH y condicionalidades, de este modo, contextualizar en una temporalidad específica las representaciones de trabajadores/as sociales de la ciudad de Santa Fe.

Asimismo, se caracterizó el modelo aditivo y siguiendo a Grassi (2018c) estaría situado en el marco de gobiernos de nuevo signo, cuya retórica y rasgos generales estuvieron enmarcados en la reinstalación de un rol más activo e intervencionista del Estado en materia de regulaciones, el incentivo del consumo interno, las restricciones a diversas exportaciones de bienes de alto valor en el mercado internacional como la soja y otros productos agrícolas, la mediación en empresas de servicios públicos como Aerolíneas Argentinas, YPF y el incentivo por distintas vías a los desarrollos tecnológicos e investigación científica. Un rol elevado en torno a la política laboral sostenida en la

el desarrollo y calidad de vida de los sujetos ya que favorecería la detección de enfermedades y fortalecería la prevención y promoción de salud. En el ámbito educativo trabajadores/as sociales consideran que contribuiría en los procesos de enseñanza y aprendizaje de estudiantes, además prevenir o disminuir el abandono y deserción escolar.

reapreciación simbólica del trabajo que fue una singular característica de la cultura política argentina desde mediados del siglo XX. La renovación de normas e instituciones que regularon el empleo donde justamente el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social recuperaría, según la autora, su rol de árbitro en la negociación colectiva por medio del Consejo del Salario Mínimo y paritarias libres y de control de cumplimiento a la normativa. Recomposición y presencia del Estado en todo el territorio nacional, luego de años de descentralización. Esto pudo notarse en la creación de instituciones tales como: Centros de Referencias de Desarrollo Social, Centros Integradores Comunitarios, Centro de Atenciones Locales de Pensiones No Contributivas y fundamentalmente de las Unidades de Atención Integral de ANSES. Del mismo modo, hubo una ampliación de las protecciones, la seguridad social por medio del sistema jubilatorio que incrementó la asistencia social con base territorial y alcance nacional teniendo asignado mayor presupuesto. A su vez, se generó una mayor prevalencia del lenguaje ligado a de derechos civiles y culturales, el reconocimiento de la diversidad sexual, la política de derechos humanos que dio impulso a los juicios de lesa humanidad llevados a cabo por la última dictadura cívico militar, entre otros aspectos.

Por su parte, Campana (2016) identifica un cambio significativo en el paradigma de políticas de seguridad social argentina ligadas a los esquemas de naturaleza bismarkiana, es decir a un fuerte desarrollo de la protección social a partir de sistemas de seguridad social vinculados con el tipo de inserción laboral. Esa combinación de programas contributivos y no contributivos, en este caso la AUH y la alteración del clásico paradigma bismarkiano que asocia seguridad social a la idea de seguro o sistema previsional, problematizaría el propio régimen proteccional de AAFF. Sin embargo, es dable marcar que la traza signada por el modelo aditivo fue modificada por un nuevo giro político en nuestro país desde diciembre de 2015, reconvirtiendo la propuesta política del anterior gobierno. La autora identifica pliegues que definirían una trayectoria social descendente, cuatro desplazamientos medulares: del derecho a la protección, de la chance de crédito del colectivo al individuo, de la igualdad a la equidad y de la ciudadanía a la meritocracia.

El modelo de amortiguación, según la literatura desarrollada, específicamente Arias (2018e), se caracterizó por: cambiar las formas tributarias reduciendo retenciones al agro como a la minería, fortalecimiento de la especulación financiera como parte de la recaudación y la apertura económica por sobre la producción nacional, un crecimiento

exponencial del endeudamiento externo, incremento del desempleo y la pobreza. En este escenario tanto el ajuste fiscal como una nueva racionalidad orientada al achicamiento del Estado fueron presentadas como parte de las acciones políticas inminentemente necesarias para mejorar la funcionalidad estatal. Estas intervenciones se sucedieron en el marco de las nuevas derechas en el continente y la adhesión ideológica a los preceptos del neoliberalismo que potenciaría la meritocracia y la competencia entre sus principales fundamentos.

En cuanto a la AUH y más allá del giro geopolítico y modelos (aditivo y de amortiguación) siguió estando ubicada en el régimen de AAFF mediante el componente no contributivo, bajo la órbita de la ANSES y sus condicionalidades siguieron presentes. Cabe precisar, siguiendo a Strachnoy (2016) y otros/as, quienes consideran que la ANSES es una de las instituciones de mayor capacidad estatal de la Argentina, abocada, entre otras tareas, a identificar población y realizar pagos con una de las bases de datos e información más completa del país con una potencia administrativa para procesarla, cruzarla con otras agencias y realizar operaciones bancarias. Su capilaridad deriva de una significativa red territorial de oficinas que fueron fortaleciéndose desde la implementación de la AUH a la fecha, en gran medida por la relevancia que fue adquiriendo la agencia que comenzó a administrar una cartera cada vez más amplia de políticas no contributivas[159].

En relación al tema objeto de este trabajo, interesó reconocer que la institución recibe anualmente la certificación de las condicionalidades de más de tres millones de niños/as y adolescentes para realizar su control. En la ciudad de Santa Fe, la ANSES cuenta con tres oficinas, una ubicada en el centro de la ciudad en calle San Martín 2533, otra en el norte en calle Facundo Zuviría 6564 y una última en calle 4 de enero 2415, en el macrocentro, en estas delegaciones se atiende público mediante dos vías: la presencial y también online y éstas cuentan a su vez con puntos móviles que se trasladan en la ciudad a diferentes barrios a fin de facilitar la atención de la población. Para la certificación de las condicionalidades el/la responsable a cargo de la AUH debe descargar el formulario

[159] Un trabajo de Costa, Curcio y Grushka da cuenta que en 2006 el organismo registraba 145 unidades de atención integral y en 2012 ya contaba con 326, a los que se le incorporan oficinas distribuidas en todo el territorio nacional. A su vez la planta de trabajadores se duplicó durante los años 2004-2012, al tiempo que se eliminaron contrataciones por locación de servicios, ampliándose la formalización y regulación del personal de planta permanente, que en 2011 alcanzó el 70% de trabajadores/as y en 2012 preveía comprender a más del 90% de los agentes de la institución.

en la página electrónica www.anses.gob.ar o retirarlo personalmente en alguna de las oficinas, luego completarlo por la institución educativa y de salud y gestionar vía telefónica el turno correspondiente para presentar el formulario en el día asignado o dirigirse personalmente[160].

Sin apartarse de la opción metodológica cualitativa asumida en esta tesis, fueron recuperadas otras investigaciones que sirven de base para tematizar sobre las representaciones sociales ya que problematizarían la propia aceptación que profesionales tienen de las condicionalidades. El primer dato que surge en torno a estas exigencias es que más de 600.000 niños/as y adolescentes son suspendidos anualmente por no certificar las condicionalidades según muestra la propia información oficial. Otro hecho relevante es que dichas condicionalidades comenzaron a instrumentarse fehacientemente en 2011 por lo cual más allá de cuestiones formales expresadas en el decreto en su primer tramo de instrumentación las exigencias fueron más laxas. Las suspensiones son mantenidas hasta que se presente la libreta, si esto se realiza inmediatamente se liquida el 20% acumulado y, de realizarse tiempo más tarde, se pierde dicho monto, pero sí se restituye el 80% de la prestación. Según datos de la ANSES, el período 2011-2015 arrojó el siguiente resultado[161].

Año calendario	Niños/as y adolescentes suspendidos/as	Receptores/as de AUH en el país	Porcentaje de suspensiones
2011	221.839	3.514.600	6 %
2012	541.222	3.528.749	15%
2013	691.443	3.312.619	21%
2014	685.867	3.437.375	20%
2015	634.269	3.624.230	18%

Fuente: ANSES, Nota DEPC 112/15, Dirección de Procesos y Control, 22-4-2015, Nota DGDNyP 716/16, Dirección General de Diseño de Normas y Procesos, 29-6-2016, y Nota DGPL 17/15, Dirección General de Planeamiento.

[160] Aclaración: a la fecha de realización de esta tesis emergieron con intensidad desde distintos sectores sociales, políticos y académicos propuestas para modificar la modalidad de certificaciones como así también cambios necesarios a implementar en el propio sistema de AAFF. Aun así, la forma establecida de certificación al momento de realización de este trabajo era la descripta.

[161] Nótese que el Observatorio de la Seguridad Social de la ANSES no tiene publicado datos oficiales del período 2016-2019 a la fecha de realización de este trabajo.

Los estudios e investigaciones citados en capítulos previos en torno a la evaluación de las condicionalidades cotejaron la complejidad y multidimensionalidad en torno a los efectos positivos y cumplimientos de las mismas. A pesar de esto, la tesis muestra la persistencia del núcleo central de las representaciones sociales y sus dimensiones periféricas sobre la valoración que tienen trabajadores/as sociales sobre las condicionalidades. Estas representaciones sociales favorables, en términos generales, hacen que sus intervenciones contribuyan en la ejecución de la política ya que procuran la incorporación de personas que por distintas limitaciones y condicionamientos ven obturada su accesibilidad, y además procuran vehiculizar en las instituciones donde trabajan el cumplimiento de las certificaciones que la ANSES demanda y de este modo titulares no sean suspendidos/as. Al respecto, un entrevistado comentaba*: "El docente como el director debe entender que no pasa solamente por llenar una matrícula o un número determinado, de certificar la condicionalidad porque sí, sino tienen que entender que ese chico es un sujeto de derecho, que tiene justamente el derecho de aprender y crecer para poder insertarse con todas las herramientas, que necesita un cuidado en la sociedad, esto es un punto a tener en cuenta…" (*Trabajador social de educación, 23 de junio de 2015).

El estudio de las representaciones sociales de trabajadores/as sociales del ámbito de la salud y educación de la ciudad de Santa Fe dio cuenta del núcleo central y de la aceptación que profesionales hacen de las mismas, aun así, si bien las disponen, creen y las viven como oportunidades, y sin desconocer los esfuerzos que hacen en sus intervenciones viabilizando las certificaciones de las condicionalidades y otros trámites, sigue siendo controversial, ya que si bien podrían consolidar espacios de rupturas con las lógicas institucionales donde trabajan, hacen preguntarnos si éstas no reproducen una diferenciación categorial entre personas según sea su posición social, ocupación, entre otros atributos. El recorrido de la tesis evidenció una problemática más general que trasciende a la AUH y si bien no es objeto específico de este trabajo, da cuenta de un desigual acceso a la seguridad social y a los servicios sociales, lo que produce impactos desemejantes según la posición socioeconómica de las personas. Quienes se encuentran en los quintiles más bajos de ingresos se ven doblemente afectados por las dificultades de acceso a los servicios sociales y por la llamada crisis del cuidado. La oferta estatal de infraestructura de cuidado es escasa y en muchas jurisdicciones directamente inexistente, mientras que la oferta privada resulta inaccesible para los sectores más vulnerables.

Recuperando y considerando pasajes anteriores, puede notarse entonces como la AUH reforzaría una lógica dual en materia de política social, que ha caracterizado a la Argentina contemporánea ya que determina el acceso a los satisfactores en función de la situación laboral de los adultos supeditando a niños/as y adolescentes a tal situación, considerando a su vez las disímiles requisitorias que se establecen según sea la posición económica que se posea, concretamente es este caso si se trata de trabajadores/as formales o informales-desocupados/as.

En palabras de trabajadores/as sociales esto quedó claramente expuesto, por consiguiente, el sostenimiento de condicionalidades, aunque sean enmarcadas en posibilidades u oportunidades y entrevistados/as disputen su sentido con la cultura naturalizada de otros/as agentes institucionales, no reduciría la lógica disímil de acceso al sistema de AAFF. Por otra parte, el esfuerzo de las familias queda sujeto a un trámite de certificación que es conflictivo y las propias crónicas reconocieron las falencias institucionales para su instrumentación. De hecho, han resaltado, que las escuelas, centros de salud u hospitales donde se desempeñan no cuentan con estadísticas de seguimiento, monitoreo y evaluación. Los informes y datos oficiales recobrados son generales y en la búsqueda particular que se hizo en este trabajo sobre las condicionalidades de salud y educación en las instituciones específicas donde trabajan los/as profesionales no se hallaron evaluaciones e informes puntuales que permitan analizar sus resultados. Por tal motivo, las representaciones sociales y el núcleo central de éstas como sus aspectos periféricos se articulan procurando imponer una concepción basada en derechos que facilite el acceso a los servicios sanitarios y educativos y permita a su vez a los/as titulares de la prestación percibir el 20 % retenido a condición de presentar las certificaciones. Además, se observó una tendencia dominante en entrevistados/as que creen que abrirían oportunidades de prevención y cuidado de la salud pudiendo contribuir al mejoramiento de la calidad de vida, favorecer la reinscripción de personas a los sistemas institucionales, disminuir posibles casos de deserción o abandono escolar y mejorar la trayectoria educativa de estudiantes, entre otras valoraciones. Sobre este punto, una agente comentaba: *"…es muy importante tanto para salud como para educación. Ahora lo que yo creo es que la gente no va y no se vacuna o no deja de vacunarse por la asignación digamos. Son otros los motivos por el cual una mamá no vacuna a sus hijos. Acá la gente viene más allá de la asignación y el trámite es una cuestión administrativa porque se sabe que la población concurre a este centro…"* prosigue*: "Lo que sí notó es que a veces*

se colapsa el servicio y al momento de firmar las libretas no se lo controla, se toman planillas anteriores de asistencia y listo…" (Trabajadora social de salud, 27 de mayo de 2019).

Representaciones sociales, persistencias y adecuaciones ante el cambio de modelo

El cambio del modelo aditivo al de amortiguación produjo en los/as trabajadores/as sociales de este estudio diversas adecuaciones. Como se sostuviera las entrevistas mostraron la persistencia y tendencia mayoritaria sobre el núcleo central de la representación social favorable que tienen de la AUH por considerarla una política superadora y de avance que se distinguió de propuestas o programas anteriores, particularmente por la relación que establecen con el enfoque de derechos y su incorporación al régimen de seguridad social mediante el componente no contributivo y las mejoras que trajo consigo por estar bancarizada, no requerir de intermediarios, tener disponibles varios mecanismos de reclamos, etc. Sin embargo, sí hay una adecuación de aspectos periféricos de dichas representaciones, centralmente en cuanto a las virtudes del piso básico que habilitó mejoras de la calidad de vida de la población por favorecer la accesibilidad a diversos consumos que antes de su institucionalización estaban vedados según las propias observaciones que profesionales realizaron en sus intervenciones. Existe una propensión mayoritaria en entrevistados/as quienes consideran y sienten que el cambio de signo político a partir de diciembre de 2015, limitó ese piso básico y la pérdida del poder adquisitivo disminuyó la potencialidad de mejoras sustanciales. Una agente decía sobre este punto: *"El cambio de época tuvo otro sentido, invirtió la lógica…"* y prosigue: *"…acá en el barrio la gente por ejemplo en el comienzo de la AUH volvió a tener cierto tipo de consumo que había perdido, digo cuestiones básicas como alimentos, vestimenta, arreglos de vivienda, etc. Lo que pasó es que un montón de familias que eran beneficiarias de la AUH, que cubría ciertas necesidades básicas venían al servicio social o centro de salud a pedir otro tipo de cosa…"* y continúa*: "…durante el macrismo ese mismo grupo tuvo que recurrir a la copa de leche, la gente desesperada por un litro de leche…"* (Trabajadora social de salud, 5 de julio de 2019).

Estas creencias y valoraciones que los/as profesionales tienen, fueron cimentadas a partir de sus mediaciones cotidianas. Cabe señalar que las estadísticas oficiales, como de diferentes centros de estudios, darían cuenta de la evolución de la pobreza, por

consiguiente, la AUH, si bien siguió operando como un recurso para amortiguar los efectos negativos del sistema económico, el piso básico de protección social destacado al cual referían al momento de la institucionalización de la política se vería erosionado y titulares de esta prestación fueron contrayendo deudas mediante los propios créditos que brindaba la ANSES para afrontar la reproducción de la vida cotidiana. Una trabajadora social opinaba al respecto: *"…no sé, por decirte los intereses que cobraban, ¿no?"*. Continúa*: "…desde 2016 en adelante noté que la gente se endeudaba y ya el ingreso que percibían no tenía poder para comprar nada, se los sacaba los propios intereses que les cobraban. Entonces era nada, era como también otra vez el doble discurso de si tienen esta posibilidad de sacar este crédito, pero a la vez digamos están ocultando información, están generando más pobreza en realidad…"* (Trabajadora social de salud, 02 de septiembre de 2019). Los datos y estadísticas en torno a la evolución de la pobreza en nuestro país, darían sentido a esta representación social.

Un documento publicado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica[162] midiendo la pobreza multidimensional del período 2010-2019 estimó la trazabilidad del siguiente modo:

Estimación de pobreza por ingresos. Porcentaje de hogares y población 2010-2019[163].

---

[162] http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2020/2020-OBSERVATORIO-DOCUMENTO-TRABAJO-NUEVO-INFORME-PM-ENFOQUE-DERECHOS.pdf

[163] El diseño maestral de la EDSA-Bicentenario (2010-2016) se elaboró a partir del marco muestral del CENSO 2001, la EDSA-Equidad (2017-2025) actualizó dicho marco según el CENSO 2010. Esta actualización se hizo introduciendo una estrategia de solapamiento que permite hacer estimaciones de empalme entre ambas series -hacia atrás o hacia adelante- a partir de un sistema de ponderadores y coeficientes de ajuste. En este caso, los datos correspondientes al período 2010-2016 son estimaciones de empalme que ajustan hacia atrás los valores calculados con la EDSA-Bicentenario, tomando como parámetro la EDSA - Equidad 2017. Esta encuesta hace una medición más precisa y fiable de los ingresos de los hogares. Los valores de la serie Bicentenario (2010-2016) empalmados con la serie Equidad (2017-2019) se estiman a partir de aplicar un coeficiente de empalme entre ambas encuestas tomando como parámetro la EDSA-Equidad (2017) correspondientes a cada indicador. Este coeficiente se aplica una vez estimados los resultados generados por la muestra EDSA-Equidad comparable (2017) tomando para ello los puntos de muestra solapados con la EDSA-Bicentenario (2017). Fuente: EDSA- Bicentenario (2010-2016) - EDSA-Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pobreza (hogares)	22.3	17.5	17.5	19.2	19.1	20.8	23.5	20.9	25.6	32.1
Pobreza (población)	31.8	25.9	25.9	27.4	28.2	30	32.8	28.2	33.6	40.8

En dirección con lo expresado anteriormente, una entrevistada decía: *"No observé cambios significativos digamos. Me parece bien que la política logre seguir ante cambios de gobiernos digamos. Es un derecho para la población y que no se puede tocar digamos, yo la verdad no vi cambios significativos más que lo que tenga que ver con el monto de dinero. Creo sí que en este último tiempo la gente perdió poder adquisitivo y se endeudó más por la toma de créditos ofrecidos por ANSES"*. (Trabajadora social del ámbito de salud, 7 de noviembre de 2018).

Estas representaciones encontrarían articulación con los acontecimientos de la época. Como se indicó en el capítulo III, y siguiendo a Raed (2018b) quien acentúa, precisamente, que el total de titulares que tomaron créditos Argenta[164] fue de casi tres millones. De estos, el 46% eran perceptores de AUH, que fue el sector que mayormente optó por los créditos y la suma de la deuda ascendió a casi tres veces lo que cobraban en un mes, y en palabras del autor, fue un endeudamiento perverso, ya que no implicó un consumo adicional ni adelantó consumos futuros ni lograron ganarle a la inflación y fijar así un ahorro que sirva para el repago. Los llamados créditos Argenta habilitaron a receptores de la AUH a acceder en forma casi automática, a pesar de ello, acrecentaron los compromisos de deudas de las familias muy por encima de las posibilidades de repago. Asimismo, en apartados anteriores la literatura escogida en esta tesis planteó reparos ante esta cuestión. Lazzarato (2015) al respecto analiza sobre el gobierno a través de la deuda y sostiene que estamos asistiendo a una conversión de derechos sociales en deudas sociales. Los/as titulares transformados/as en deudores/as no tienen que hacer sus reembolsos en dinero, sino en comportamientos, actitudes y proyectos. La deuda remite a una disciplina y a un estilo de vida que implica un trabajo sobre sí mismo, una producción de subjetividad particular: la de los sujetos endeudados. Es el vínculo

[164] Para ampliar sobre los créditos Argenta creados en el modelo de amortiguación véase Decreto 516/2017.

intrínseco entre deuda y subjetivación, en tanto la deuda es una relación económica inseparable de la producción del sujeto deudor y su moral, la deuda disciplina, domestica, fabrica y modela la subjetividad. Es un trabajo sobre sí mismo que implica la producción de un sujeto individual y responsable frente a su acreedor y en deuda con él, donde se introduce la responsabilidad y la culpa como dispositivo de dominio, por consiguiente, el autor entiende que la relación acreedor-deudor no puede saldarse nunca porque constituye la analogía de dominación política como así también de explotación económica. La relación acreedor-deudor expresa la actividad de adiestramiento y formación de la subjetividad para normatizar a los sujetos.

Como se sostuviera y desarrollara, el estudio de las representaciones sociales tanto de trabajadores/as sociales de salud como de educación reconoció una tendencia dominante en favor de la AUH, cuyo núcleo central se asentaría en la creencia y valoración de la misma como una política superadora y de avance sobre otras propuestas precedentes a las cuales ya se aludió, desde su creación en 2009 hasta 2019. La consideración positiva sobre el piso básico de protección social que se crearía desde su institucionalización seguiría presente, no obstante, se contextualizaría a partir de la instauración del modelo de amortiguación y a consecuencia del incremento del costo de vida y del endeudamiento que fueron contrayendo los/as titulares, que en palabras de entrevistados/as limitó la accesibilidad a consumos, bienes y servicios primarios. Profesionales siguen remarcando la importancia de dicho piso básico de protección social, aun así, notan la pérdida de poder adquisitivo producto del incremento del costo de vida y la toma de deudas mediante créditos que se sucedieron según las entrevistas desarrolladas principalmente entre 2015-2019. Existe una tendencia mayoritaria compartida en las representaciones sociales sobre el deterioro que sufrió la AUH en ese período.

En cuanto a las condicionalidades, ante el cambio de signo político, mantuvieron el núcleo central de sus representaciones sociales y tanto trabajadores/as sociales del ámbito de salud como de educación las siguieron considerando mayoritariamente como posibilidades u oportunidades. Las perspectivas teóricas por las que se optó en este estudio dieron cuenta de la intensificación de las exigencias que generó el modelo de amortiguación sobre la población destinataria de la AUH, donde las formas institucionales que se establecieron desde el Estado activaron una arquitectura que acrecentó la corresponsabilización hacia los sujetos, considerando que la asistencia que les era otorgada debía evaluar y/o modificar los comportamientos. Por resultante, la

disputa se sucedió en los propios pliegues de la política, donde la puja entre derecho o ayuda tensionaron la propia legitimidad social de la AUH, más allá de los relatos y supuestos consensos que dicha política tiene. Los aspectos punitivos, correctivos y moralizantes conducentes hacia la población destinataria en el modelo de amortiguación se agudizaron, según los fundamentos esgrimidos. Los/as trabajadores/as sociales siguieron consintiendo dichas condicionalidades representándolas como oportunidades. A pesar de la naturalización y reproducción de un orden social particular desigual en el acceso a la percepción en el sistema de AAFF según se trate de trabajadores/as formales o informales como desocupados/as, es dable destacar que, en las intervenciones concretas y posición en el campo, los/as profesionales se esfuerzan para que los sujetos de dicha prestación no sean sancionados y pierdan la misma por no cumplir con las certificaciones. La valoración y representación social favorable de esta política sobre propuestas anteriores y su vinculación al enfoque de derechos sirvió de base y soporte para dicha tarea.

Capítulo VI

Itinerario transversal del estudio. Recapitulación de los tópicos tematizados y aportes singulares al tema

Introducción

A través de los capítulos la tesis edificó una trazabilidad que motorizó distintos intereses. Primeramente, explicitando la construcción del objeto de estudio, consideraciones teóricas y metodológicas que orientaron la toma de decisiones a fin de explorar una de las políticas paradigmáticas de nuestro país: la AUH y condicionalidades establecidas para su percepción desde un abordaje relacional. A su vez, conocer las representaciones sociales que tienen trabajadores/as sociales del ámbito de la salud y la educación sobre esta política y sus condicionalidades desde la singularidad territorial de la ciudad de Santa Fe. Si bien el trabajo requirió metodológicamente de un recorte temporal para realizar y llevar a cabo las entrevistas a los agentes, necesariamente debió tener en cuenta un análisis sociohistórico que viabilizó la recuperación de debates, propuestas precedentes que signaron distintos posicionamientos políticos, sociales y académicos considerando que éstos aún tienen rupturas y perdurabilidades incidiendo directa o indirectamente sobre las valoraciones de profesionales.

Como oportunamente se abordara en apartados precedentes, se mencionó entre las primeras iniciativas la propuesta del CIEPP sobre el IC donde a mediados de los 90 la misma circuló por diversos ámbitos académicos incorporándose paulatinamente al arco político y a la agenda de debate público. Además, se señaló el proyecto de ley del año 1997 presentado por las legisladoras Elisa Carca y Elisa Carrió que motorizó la discusión en distintas esferas profesionales, religiosas, políticas, entre otras. Otro acontecimiento sustancial en el año 2000, según la consideración de este trabajo, fue la propuesta de la CTA fundando un documento que contenía alternativas innovadoras ante la crisis económica y social en la que estaba inmersa Argentina, iniciando a su vez diversas gestiones y movilizaciones para legitimar y lograr los consensos necesarios que validaran la propuesta, generando el FRENAPO que culminaría en la consulta popular no oficial en diciembre de 2001.

De la misma forma, se ha detallado que hacia fines del 2001 y antes del estallido social el por entonces presidente Fernando De La Rúa puso en ejecución un nuevo paquete de ajuste fiscal, reprogramación de los vencimientos de la deuda pública y reconversión de

los pasivos empresarios con el sistema bancario, comunicando conjuntamente que a partir de enero de 2002 se realizaría una garantía del ingreso básico familiar que se denominó Sistema Integrado de Protección a la Familia, que residía en la instrumentación de una asignación mensual por hijo/a enfocada a grupos familiares que no cuenten, por aquel entonces, con ingresos superiores a $1000 mensuales y si bien esta iniciativa intentó morigerar la conflictividad del momento, distaba de las propuestas precedentes, aun así, no logró consolidarse y llevarse a cabo.

Pos crisis 2001, ante la gravedad de la situación social, política y económica que atestiguaban los datos oficiales al inicio del gobierno de Eduardo Duhalde en 2002, se creó el PJJHD a través del Decreto 565/02 cuya responsabilidad en el diseño e implementación fue asignada al Ministerio de Trabajo de la Nación, siendo un programa gubernamental con alcance nacional y con una arquitectura e inversión económica que lo distinguió de iniciativas antepuestas como habían sido el Programa Intensivo de Trabajo creado en 1993 y el Programa Trabajar implementado entre 1995 y 1999, entre otros, alcanzando según información oficial del momento, a más de dos millones de destinatarios/as, siendo por consiguiente hasta ese entonces el PTC de mayor cobertura en nuestro país.

Años más tarde, y en el marco de gobiernos de nuevo signo como se ha argumentado, fue creado el PFI, lanzado en 2004 en la presidencia de Néstor Kirchner quedando bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Resolución MDS n.º 825/05), Decreto 1506/04 artº 4. En sus objetivos procuró la integración y protección social de familias en situación de vulnerabilidad o riesgo social. Entre el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social clasificaron a los/as receptores/as del PJJHD utilizando el criterio de empleabilidad. Quienes fueron considerados empleables se incorporaron al Seguro de Capacitación y Empleo dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación y el grupo calificado como inempleable o vulnerable social pudo optar por el PFI.

Si bien estos antecedentes no fueron determinantes al momento de creación de la AUH, sí han permeado los debates y el estudio ha justificado la persistencia de diversas creencias y valoraciones que aún siguen reproduciéndose socialmente en los ámbitos políticos, sociales e institucionales, por consiguiente, fue oportuna la exploración de los mismos, ya que sin desconocer los quiebres y el parteaguas provocado por la AUH con PTC, instaurando, según la argumentación de Mazzola (2012d), un nuevo paradigma de

política social que se alejaría de las formas usuales de las políticas asistenciales de las últimas décadas ampliando su cobertura y extendiendo un derecho que hasta ese momento sólo tenían los hijos/as de empleados/as formalmente registrados/as, amalgama a su vez en su propia definición una relación tensional entre componentes del campo de la seguridad social y el asistencial, estableciéndose una zona gris entre ambos sistemas ya que, según la autora, se pueden identificar elementos asistenciales en su diseño y al mismo tiempo pueden colocarse por fuera de las características comunes de las acciones asistenciales y de promoción. Supone entonces una política que reconoce a las personas más allá de la inserción laboral formal. En esta línea, Gabrinetti, Campillo, Calvo y Favero Avico (2019) argumentan que dicha política generó el establecimiento de un nuevo piso de derechos, ampliando los niveles de cobertura de asignaciones familiares al incluir hijos/as de padres que se desempeñan en el mercado informal de trabajo, así como monotributistas y empleadas domésticas, instaurando una nueva concepción de sujeto receptor vinculada a la idea de derechos, asimismo, el intento de garantizar accesibilidad a bienes y servicios básicos desde una concepción universal, extendiendo la protección y seguridad social, enfrentando lógicas focalizadas y asistencialistas de política social, que en períodos previos favorecieron el acrecentamiento de brechas de desigualdades sociales. A su vez los/as investigadores/as identifican los cambios que observaron a partir de la gestión de gobierno de la alianza Cambiemos ya que la AUH se mantiene, sin embargo, situó a los sujetos titulares en una posición de mayor vulnerabilidad social y una de sus consecuencias se suscitó en la insuficiencia del poder adquisitivo para acceder a cubrir la canasta básica total, situación que se agravó a partir de la devaluación de los montos a consecuencia de los procesos inflacionarios en ese período de gobierno, destacando además en relación a los requerimientos en términos de salud y educación una mayor restricción en las condiciones de acceso y una desmejora en la calidad de la atención de la salud recordando que el Ministerio de Salud de la Nación pasó a un rango inferior, a Secretaría, con menor presupuesto. En referencia a este aspecto y relacionado este punto con las exploraciones realizadas en esta tesis, una entrevistada sobre los cambios que se producían a partir de la asunción del gobierno de Alianza política nucleada en Cambiemos expresaba lo siguiente: *"…hubo un cimbronazo desde fines de 2015…"*y continúa*: "… yo les decía a las docentes con las que hablábamos la expresión de las familias "estoy re endeudada", cuando vos indagabas tenía que ver con que tenían comprometido al máximo la asignación en los créditos otorgados y que había sido para una cuestión de sostenimiento vital mínimo, no para un crédito Procrear sino para poder*

afrontar un tema de subsistencia básica como una medicación específica, alimentos…" (Trabajadora social del ámbito educativo, 27 de febrero de 2017). Otra profesional relataba: *"…sí, yo creo que fue deteriorándose la gente ya no llega a comprar alimentos en los últimos años, siempre fue algo secundario más allá de cómo la gente lo percibía, pero se fue degradando año a año según veo y nosotras observamos esta degradación también en el sistema de salud ya que tenemos menos presupuesto. Yo creo esto afecta a los equipos de salud y a la gente que debe concurrir para certificar las condicionalidades de la prestación".* (Trabajadora social del ámbito de salud, 10 de octubre de 2019).

Las evidencias identificadas en este trabajo demuestran diversos intersticios en los propios pliegues de la política que generan controversias, rupturas y continuidades. Las representaciones sociales estudiadas, marcan justamente estos puntos tensionales que se suceden en torno al cumplimiento de las condicionalidades, como así también entre derecho o merecimiento, entre otros aspectos. La recapitulación en torno a las políticas sociales admitió contextualizar el desarrollo de los modelos de intervención, observando que en los últimos veinte años del Siglo XX se sucedieron profundas modificaciones en la dinámica de la economía capitalista originando transformaciones tanto en los modelos de integración como en los problemas que suelen entenderse en el marco de la cuestión social, asimismo, la transformación de una política cuya centralidad se ubicó en la extensión de la protección pública por medio del empleo formal y vastas instituciones universalistas a otra dinámica cuyo foco de gravedad fue la lucha contra la pobreza y el refuerzo de una red de seguridad mínima que operó por debajo del mercado de trabajo. Sobre este punto, recuperamos apartes de una vasta literatura, entre ésta Soldano y Andrenacci (2006c) quienes entiende que el ES supuso un tipo de intervención estatal que tendió a garantizar un piso relativamente homogéneo y alto de las condiciones de vida de la población mediante la desmercantilización de una parte importante de los costos de reproducción de los individuos, familias, entre otros. Esta matriz ordenó en gran escala y diversos modos los objetivos de política social en los países capitalistas desde 1930 hasta la década de 1980, de los EB de los países centrales hasta de los denominados estados desarrollistas periféricos con las improntas descriptas en los apartados anteriores de esta tesis. Se estudió, los alcances del ES, que se situó desde el decenio de 1940 prolongándose tardíamente hasta la década de 1980, reconociendo que para ese momento ya se percibían síntomas de su desarticulación y desmantelamiento proceso que tuvo intentos en el

Gobierno de Isabel Perón con el Ministro de Economía Celestino Rodrigo, pero se consolida durante la dictadura militar instaurada en 1976 en nuestro país.

La recuperación democrática constituyó un hecho fundamental en nuestra historia política. Sin embargo, con altibajos, las estadísticas dieron cuenta de la persistencia de la pobreza y su crecimiento, la desigualdad como el colapso del tejido social de protección en oleada neoliberal de los 90, la cual transformó sustantivamente la estructura social. Sobre este punto investigaciones recuperadas en este trabajo mostraron esta compleja trama y la configuración de una fisonomía marcadamente diferenciada, con concentrados niveles de riqueza y una pobreza extendida. Esta brecha profundizó la desigualdad social, al mismo tiempo, el mundo del trabajo adquirió rasgos típicos de: desocupación, precarización y flexibilización. Lo que se cotejaría es una profunda metamorfosis de los modos de regulación pública del mercado de trabajo, el alcance de la protección social y el inicio de estrategias alternativas de gestionar la desarticulación entre empleo formal y protección social, la privatización parcial y desuniversalización de los esquemas públicos, la gravitación de esfuerzos en programas focalizados y específicos de intervención asistencial diferentes a los predecesores. Al mismo tiempo, se destacó que la política asistencial adquiriría un crecimiento relevante en los 90 consolidando un modelo de estado asistencialista como sostiene Svampa, que se fue robusteciendo a consecuencia de la crisis global del modelo social de acumulación. En el mundo pos keynesiano la política social aumentaría su carácter reparatorio y compensatorio de un mercado singularmente fragmentado, donde la atención estuvo dirigida fundamentalmente a aliviar la pobreza, abandonando o dejando en segundo plano la idea de integración social. La racionalidad de gobierno neoliberal profundizaría la competencia, el mérito, la responsabilización hacia los propios por su destino como así también las políticas de individuación que han sido anteriormente caracterizadas. En capítulos previos se han desarrollado los cambios sucedidos en el mundo del trabajo, y particularmente la crisis del modelo de acumulación a partir de la segunda guerra mundial y que a mediados de la década del 70 empieza a resquebrajarse. En el caso argentino, luego de la segunda guerra mundial y fundamentalmente en la etapa del período del peronismo clásico (1945-1975), se desplegó un modelo de industrialización por sustitución de importaciones que se interrumpió a partir de 1976 con la aplicación de las políticas económicas del último gobierno militar y, como se argumentara, se registraron signos de desocupación y problemas de empleo, los que se elevaron significativamente en la década del 90 dónde los organismos

internacionales como el BM, FMI, entre otros, tuvieron un rol preponderante implementando diversas medidas orientadas al: achicamiento del Estado, privatizaciones de las empresas públicas, descentralización, ajustes y flexibilización laboral. La opinión pública y datos del momento demostraron el incremento notable de la desocupación, pobreza y desigualdad, y el Estado debió crear distintos programas para atender la situación del mercado de trabajo y sus consecuencias negativas en términos de desocupación y subocupación, creando varios PTC, sobre todo en los 90 y principios del 2000 en América Latina en general y en Argentina en particular como se ha observado, constituyendo respuestas parciales frente a la problemática de la desocupación, respondiendo al mismo tiempo a la lógica de los organismos multinacionales que, en palabras de Gabrinetti (2014b) dichas propuestas se caracterizaron por su superposición en el tiempo, por su corta duración, por las llamativas diferencias entre los propuestos en sus enunciados y las modalidades que asumían en su implementación, los escasos monitoreos tanto en las altas como en las bajas atravesadas por prácticas clientelares, e instalando la focalización como paradigma en el marco de una revisión crítica de los impactos universales.

Arcidiácono, Pautassi y Zibecchi (2010) señalan que en América Latina se pueden ubicar dos secuencias de programas implementados en respuesta a la situación de pobreza: los que se generaron siguiendo los lineamientos del denominado Consenso de Washington, que gravitaron sobre la base de programas sectoriales con componentes específicos y en un segundo momento, pos Consenso de Washington, los caracterizados PTC que representaron un cambio en comparación con las políticas sociales anteriores de combate contra la pobreza, produciendo una transformación en el diseño y gestión, cotejándose la preferencia por las transferencias monetarias entregadas principalmente a las madres buscando promover el desarrollo humano de las familias. En Argentina responde a esta característica el PFI y parcialmente la AUH en lo que refiere al tipo de condicionalidades ligadas al cumplimiento de acciones educativas y de salud de niños/as y adolescentes.

Se recopilaron y describieron distintos PTC implementados en la región latinoamericana y en nuestro país en particular, que como se señalara, fueron utilizados como mecanismos de lucha contra la pobreza y, según Cena y Chahbenderian (2015b) estos programas se caracterizaron desde su aparición a comienzos de la década del 90 del Siglo XX en los países de México y Brasil por su multiplicación a más de 18 países en la

región, además desde la primera década del 2000 se convirtieron en mecanismos estratégicos de los gobiernos para atender la pobreza aumentando la cobertura y alcance geográfico e impulsados por los organismos internacionales de crédito que justificaron su otorgamiento en la medida que se exigieran contraprestaciones y/o condicionalidades a la población destinataria justificando por tal motivo la transferencia que el Estado realizaba. Del mismo modo, se ha tematizado sobre la idoneidad de los mismos como sus resultados, características y modalidades, comprendiéndolos como representantes de una nueva visión de protección social centrada ya no en la reducción de la pobreza en el corto plazo sino en un enfoque del manejo de riesgos cuya finalidad se centra en incrementar el capital humano y superar la pobreza a largo plazo. La contraprestación que se pide a cambio es un requisito presente en la mayoría de los programas y si bien la AUH genera una ruptura, un parteaguas con los mismos, al haber sido incorporada a la seguridad social mantiene condicionalidades que generan controversias y tensiones en la propia política y los relatos de los trabajadores/as sociales seleccionados/as en este trabajo dieron cuenta de ello.

Precisando, el recorte del estudio destacó que la AUH fue institucionalizada en el marco de gobiernos de nuevo signo, aludiendo particularmente al giro ideológico que emprendieron ciertos gobiernos de América Latina en una nueva fase del capitalismo, caracterizada por la crisis del consenso neoliberal pos década del 90, donde emergió un clima ideológico que se expresaría en una cultura política con una fuerte retórica anti neoliberal. La AUH desde el 2009 se incorporó a la seguridad social a través de un componente no contributivo, constituyendo esto una novedad. En el Capítulo II se efectuó un breve desarrollo del propio sistema de la seguridad social, su complejidad y el régimen de AAFF, sus antecedentes y modos diferenciales de acceso según se trate de trabajadores/as formales registrados o desocupados/as que sirvió de referencia para tematizar sobre diversos tópicos, principalmente el que refiere a las exigencias disímiles en la accesibilidad y permanencia en el sistema.

Se consideró oportuna la conceptualización en torno a modelos de intervención recuperando la perspectiva teórica de Arias (2012-2018) quién aborda éstos desde una traza sociohistórica, identificando primeramente la instauración del modelo de asistencia, luego de asistencia y promoción, describiendo finalmente en la Argentina reciente dos últimos a los cuales los categoriza como: modelo aditivo (2003-2015) y de amortiguación que sucederían entre los años (2015- 2019). Éstos mantienen rasgos específicos y quiebres

que, según este trabajo, habrían permeado de múltiples formas las representaciones sociales de profesionales y particularmente de trabajadores/as sociales. Se han señalado las transformaciones en el campo de las políticas sociales generadas por los gobiernos de nuevo signo, esencialmente considerando la ampliación de derechos mediante la incorporación de grupos históricamente excluidos de la seguridad social, incrementando la cobertura del sistema, al mismo tiempo las políticas y estrategias desplegadas por el modelo aditivo, que, posteriormente sería interpelado a partir de diciembre de 2015 donde una nueva alianza política asumió los destinos del país, y si bien la AUH siguió ubicada en el sistema de AAFF mediante el componente no contributivo, adquirió rasgos e improntas propias del período.

AUH y representaciones sociales de entrevistados/as

Del análisis de las entrevistas se evidenció la existencia de una tendencia mayoritaria de profesionales valorando favorablemente a esta política. Las representaciones sociales, como quedó plasmado en el capítulo V, se gestaron a partir de la experiencia interventiva que realizan cotidianamente y primordialmente en comparativa con programas precedentes, como así también los distintos materiales formativos de sensibilidad: información disponible, trayectos de formación profesional, modelos de intervención, entre otros. Expresaron que la AUH constituye una política de avance en materia de políticas sociales, vinculándola a la idea o perspectiva de derechos. Sobre esta propensión, una agente que sintetiza ese aspecto compartido decía: *"...en los 90 el neoliberalismo fragmentó todas las políticas sociales…"* reanuda*: "...cuando salió la AUH la sentí y la viví como una conquista, no sé cómo explicarte, una alegría, una apropiación de esta política".* (Entrevistada del ámbito educativo, 6 de noviembre de 2019). Este núcleo central es transversal en las representaciones sociales de agentes del campo de salud y educación, justificando así mismo que, más allá de las diferentes trayectorias en las cuales han sido formados/as y ámbitos donde ejercen como antigüedad y experiencia laboral, consideraron las virtudes que tendría por sobre otras políticas o PTC en los cuales han participado. Se ha expuesto que el contexto geopolítico de gobiernos de nuevo signo y clima de época, en particular el modelo aditivo desarrollado entre los años 2003 a 2015 en nuestro país, contribuyó a esta valoración, teniendo presente que fue una de las políticas que mayor consenso generó en las últimas décadas. Como se señalara, la AUH fue anunciada en el modelo político aditivo donde, la política social pasaría a operar en

forma conjunta con las políticas económicas y laborales con el propósito, al menos enunciativo, de disminuir las desigualdades sociales y ampliar las oportunidades de desarrollo de los sectores de la población más postergados, simultáneamente en los intentos inherentes a las políticas sociales empezarían a observarse rasgos propios del enfoque de derechos y a plasmarse progresivamente en las intervenciones, estableciendo una modificación sustantiva respecto de programas que primaron en períodos anteriores. Las políticas del modelo aditivo se asentaron estratégicamente sobre dos pilares: la familia y el trabajo, considerados ambos como organizadores sociales[165].

Trabajadores/as sociales pronunciaron que la AUH fue una política de avance que se diferenció de sus predecesoras y el recorrido de la tesis y transcripción de fragmentos de las entrevistas expusieron como esta creencia conformaría un núcleo central de sus representaciones sociales. Las políticas llevadas a cabo en el modelo aditivo, si bien no fueron determinantes, sí permearon las valoraciones de profesionales y esto se identificó en las crónicas de los/as entrevistados/as. Si bien la práctica, lenguaje y la realidad se encuentran en permanente construcción y no está establecida como una cuestión inmóvil, la artificialidad que afecta a la producción y reconstrucción resulta nodal al momento de captar una discursividad en torno a los derechos en la agenda pública y centralmente en un contexto de ampliación de demandas en materia de derechos sociales, por lo tanto, como se observó, esta retórica movilizó a agentes seleccionados/as en este estudio incidiendo de diversas formas en sus intervenciones. En apartados preliminares se aludió al enfoque de derechos el cuál operó como referencia en la intervención en lo social, suministrando alternativas más amplias para comprender y explicar los problemas sociales. Éste tiene la capacidad de dar contención a los derechos sociales e incluso enriquecerlos, especialmente desde la posibilidad de brindarles movilidad e interacción a los mismos y desde allí mejores oportunidades de desarrollo. Así, por ejemplo, el diseño de políticas entendidas como partes de obligaciones estatales para el cumplimiento efectivo de los derechos humanos, les reconoce a éstas una dinámica que implica una diferente dirección y más profunda a la intervención del Trabajo Social, haciéndola compleja e integradora, favoreciendo la capacidad de resolver en forma específica la superación del miramiento de los sujetos como meros beneficiarios de programas sociales asistenciales, para que éstos sean categorizados y entendidos como titulares plenos de derechos cuya garantía para la materialización de éstos es responsabilidad del Estado y

[165] Para ampliar sobre estos estos pilares transversales que orientarían la política en el modelo aditivo véase: "Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Nacional y Popular" (2011), Tomo I.

donde su expresión es su real cumplimiento y no únicamente su enunciado. En las crónicas analizadas se apreció como este enfoque tiñó las intervenciones desde una visión ampliada que se funda en una doble centralidad entre: sujeto-Estado. Trabajadores/as sociales valoran a la AUH como un derecho, una conquista que y como se señalara precedentemente constituyó el núcleo central de las representaciones sociales. Sobre este punto, una idea recurrente que atravesó las entrevistas de profesionales tanto del ámbito de salud como educación lo sintetiza la expresión de una profesional que exteriorizaba: *"A mí con la asignación lo que me pasa es esto digo, la reconozco como un derecho y la milito también porque me di cuenta de la importancia que tiene. Cuando identifico que una familia no está incorporada y demás me pregunto por qué y tratamos de facilitarle el ingreso ya sea comunicándonos o sacando un turno en la ANSES, coordinando las certificaciones que a veces son complicadas..."* (Profesional de ámbito educativo 20 de agosto de 2017).

La transcripción de la entrevista anterior da cuenta como los/as trabajadores/as sociales desde sus representaciones y posicionamiento encaminan sus prácticas e intervenciones tendiendo a ampliar derechos, apoyándose como plafón en una política pública como es en este caso la AUH.

El estudio permitió sostener y defender la noción según la cual todo quehacer está condicionado por representaciones sociales. Como se ha distinguido en capítulo V, las intervenciones de profesionales disputan sentido y a su vez, procuran favorecer la accesibilidad a la AUH a través de múltiples coordinaciones interinstitucionales primordialmente con la ANSES, ya sea para incluir a distintas personas que por diversas causas su accesibilidad es compleja[166] como así también viabilizar intra institucionalmente los mecanismos que permitan el cumplimiento de las exigencias establecidas por dicha prestación, específicamente las condicionalidades exigidas en educación y salud.

Se ha expresado que los derechos y la ciudadanía no se asientan en una posición inmóvil establecida por un conjunto estático de garantías y deberes, sino que las prácticas sociales, las coyunturas políticas, económicas, el funcionamiento del régimen político institucional

[166] Documentos de niños/as no actualizados, rectificación de partidas por errores consignados en fechas de nacimiento o número de DNI, adendas para agilizar las percepciones hasta tanto culminen las resoluciones judiciales en los casos que se requieren representantes legales de niños/as y adolescentes, obtención de turnos para la presentación de la libreta ante la ANSES, y certificación de condicionalidades por parte de las instituciones, entre otros aspectos.

y del sistema jurídico llevan a que el estado de un individuo-ciudadano en una estructura social sea dinámico, relativo y procesual, por consiguiente, la AUH independientemente de ciertos consensos políticos, disputa su legitimidad social según las concepciones que de ella se tengan y se vayan imponiendo y hegemonizando en cada momento histórico. El capítulo IV de este trabajo abordó y argumentó sobre esta cuestión. En lo singular, la tesis mostró como las representaciones sociales de profesionales disputan en el campo el sentido de la propia política y, como se advirtiera, la creencia y valoración favorable que tienen de ésta hace que sus intervenciones aporten a la propia ejecución e instrumentación viabilizando que las personas accedan y cumplan con las exigencias que la política establece. Sobre esta cuestión se resaltó el aporte de trabajadores/as sociales para que los sectores más desfavorecidos y excluidos situados en el cordón oeste de la ciudad de Santa Fe canalicen demandas complejas que obturan tanto la accesibilidad como permanencia en la AUH.

Andrenacci (2002b) entiende justamente que la ciudadanía constituye una cuestión sustancial y lleva la marca de las tensiones propias de los sistemas sociopolíticos teniendo una doble dinámica: un estatus que excluye tanto como incluye, que diferencia tanto como iguala y la tesis expuso esa tensión en la cual se desarrolla y transita la propia trayectoria de la AUH, incorporando un sector poblacional significativo mediante el componente no contributivo del sistema de AAFF, gestando rupturas con esquemas previos, siendo esto altamente valorable, sin embargo, se observó la diferenciación que se establece en el propio sistema de la seguridad social, tanto en la accesibilidad como en su permanencia, según la ocupación en la estructura social y se trate de trabajadores/as formales registrados/as o informales y/o desocupados/as. Sobre este aspecto se describieron y problematizaron las formas, requisitorias y condicionalidades desiguales de acceder a las asignaciones familiares notándose principalmente que las exigencias a la población destinataria de la AUH son mayores. Estas clasificaciones y diferenciaciones se han cimentado históricamente, Murray (1996b) destaca al respecto que la diferencia entre pobres merecedores y no merecedores radica no en el grado de pobreza sino en el tipo de pobreza, es decir que no está vinculada directamente a los ingresos de los hogares, sino a cuestiones actitudinales. Los pobres no merecedores, que pertenecen a la underclass, se caracterizarían por ser holgazanes (ya que teniendo la capacidad y la salubridad para trabajar no querrían hacerlo), gastar sus pocos ingresos en alcohol o drogas y otras sustancias, no cuidar de sus hijos/as, entre otras cuestiones y prejuicios. Tilly (2000c)

también argumenta sobre este aspecto expresando que la desigualdad y su persistencia fueron creadas por los seres humanos hace miles de años y la misma fue aplicándose y reproduciéndose, estableciendo un sistema de desigualdad categorial mediante distintos mecanismos que la fueron consolidando y naturalizando.

Estas percepciones diferenciales que se instauran y circularían socialmente estuvieron presente en los relatos de trabajadores/as sociales que dieron cuenta de discursos estigmatizantes en las instituciones donde trabajan, notando que dichos discursos denigran justamente a la población que percibe AUH. Sobre este aspecto se ha tematizado y mostrando cómo estas opiniones sirven aún de base y sustento para fundamentar contraprestaciones y condicionalidades en el diseño de las políticas sociales que justamente se reclama a quien recibe asistencia estatal por fuera del sistema contributivo. Entrevistados/as, toman distancias de esas opiniones y disputan en el campo el sentido de la AUH, principalmente entendiendo la misma como un derecho. Desde esta perspectiva sus intervenciones contribuyen a que titulares logren cumplir con los requerimientos establecidos y no tengan inconvenientes o sanciones futuras. El fragmento de esta profesional sintetiza la posición asumida y compartida por agentes de salud como educación analizadas en este trabajo. Sobre este aspecto, una profesional sostenía: "*En el centro de salud íbamos puntualmente a completar el carnet para que el médico firme y la doctora controle las vacunas, ya que muchas veces la gente tenía muchos obstáculos para cumplir con las condicionalidades por parte de la institución. Me parece que lo interesante en el centro de salud es que uno pueda trabajar estas cuestiones y darle una vuelta y no quede solamente en el completar los papeles formales que les exigen…"* (Trabajadora Social del ámbito de salud, 6 de abril de 2014).

Retomando, el estudio reveló la existencia de una tendencia dominante en entrevistados/as en favor de esta política al considerarla de avance y distinguiéndola de programas anteriores. Han notado que la misma al momento de su institucionalización principalmente colaboró en la construcción efectiva de un piso de protección social básico, mejorando la accesibilidad a consumos, bienes y servicios esenciales por parte de la población destinataria con la cual se relacionan en sus ámbitos laborales. Al mismo tiempo, la ligan a la idea de derechos, generando un basamento que opera de sustento en la disputa que se sucede en el campo con otros agentes institucionales que no la consideran como tal y la estigmatizan, según las propias expresiones de profesionales. Sobre este punto, como se indicó, manifestaron la existencia de agentes institucionales

que deslizan argumentos despectivos como por ejemplo que las mujeres se embarazan para cobrar, que no quieren trabajar, etc. Trabajadores/as sociales se diferencian de esas expresiones y disputan la legitimidad de la política y actúan favoreciendo diversas tramitaciones y gestiones a las personas que demandan atención y asesoramiento en los establecimientos donde trabajan.

Se argumentó que las representaciones sociales han sido edificadas procesualmente sobre la base comparativa con otros PTC. La vinculación al enfoque de derechos, la idea de piso básico de protección social y las virtudes que ésta tendría (bancarización del cobro mensual y diversas actualizaciones del monto económico, mecanismos de reclamos establecidos, entre otras) son cuestiones compartidas mayoritariamente por entrevistados/as del ámbito de salud y educación en este estudio. El núcleo central compone el elemento esencial de la representación conteniendo asimismo una dimensión funcional y otra normativa, teniendo un papel fundamental para la comprensión de los elementos que la integran, puesto que determina la significación de la ordenación de dichos compendios y funge como pilar medular a partir del cual se desprenden y articulan los significados. Por su parte, los elementos periféricos de las representaciones se organizan alrededor de ese núcleo céntrico y se hallan estrechamente vinculados por su carga significativa contribuyendo con el núcleo central teniendo la función de dotar de significado y sentido al contenido, donde la disposición y jerarquía son principios de estructuración y ordenación de la realidad objetivada por el sujeto y conformarían los aspectos céntricos que tienen más peso. El núcleo periférico si bien tiene menor incidencia semántica se organiza alrededor del central, encargándose de dar significado a los elementos, es decir orienta la interpretación entre los lazos de cada palabra definidora, formando la interface entre el núcleo central y la situación concreta en la que se elabora la representación y respondería a tres competencias primordiales acciones: de concreción, de regulación y de defensa.

La tesis reconoció que profesionales conforman representaciones y actitudes favorables de la AUH compartiendo conceptos, nociones y miradas que fueron gestándose a partir de la relación con el contexto social y cultural, donde sus intervenciones han interiorizado habitus generadores y organizadores de sus prácticas. Esta visión compartida favorece a su vez la misma ejecución de la política ya que, como se ha explicitado, despliegan acciones específicas a fin de incluir a distintas personas que ven obturada, por diferentes cuestiones administrativas tanto su incorporación como permanencia. Este aspecto se

convierte en una fortaleza de la intervención visto que la disposición que tienen posibilita resoluciones a situaciones complejas que se suceden en las singularidades territoriales-institucionales donde se desempañan.

Si bien existen controversias y puntos ciegos en los pliegues de la propia política, se pudo justificar que los debates sucedidos en el contexto de gobiernos de nuevo signo permearon las representaciones sociales de entrevistados/as, admitiendo por tal motivo sostener como el contexto sociocultural, condiciones históricas, económicas e ideológicas donde se desenvuelven los sujetos, incidieron en la conformación de representaciones sociales y cómo éstas, a su vez, se van modificando conforme a la posición e intereses de los agentes. Profesionales en este estudio que se desempeñan en instituciones asentadas en los barrios descriptos en el apartado metodológico, orientan y asesoran consultas diversas, siendo necesaria su mediación por su ubicación en el campo, que no es del orden de lo político ni se trata de una figura de técnico/a a priori prevista formalmente en el diseño de la política, empero, sus intervenciones son significativas en el proceso de gestión y ejecución, ya que las articulaciones y coordinaciones que efectúan contribuyen en la accesibilidad y permanencia de las personas en esta política. Si bien la intervención no tiene una explicitación precisa en la normativa, este estudio identificó la importancia de sus prácticas en la especialidad territorial de la ciudad de Santa Fe, sosteniendo entonces, que no hay acción social que no implique una compleja conformación de representaciones simbólicas que pasan a ser parte de la misma acción, por consiguiente, las creencias, ideas y sentires positivos de la AUH inciden indirectamente en la ejecución de la política orientando a destinatarios/as que requieren diferentes resoluciones específicas y que no pueden resolver personalmente por distintos condicionamientos: falta de información, carencia de recursos tecnológicos adecuados como computadoras, servicio de internet, entre tantos otros obstáculos.

En relación con lo expresado, es oportuno recuperar lo que Aquín (1995b) argumenta en cuanto a que el hecho que la profesión sea de intervención, no elude ni mucho menos el problema teórico, por el contrario, el objeto y su definición se designa mediante conceptos de la realidad y el hablar de objeto en un sentido equivalente teórico de un fenómeno se posiciona desde una traza constructivista contrapuesta a la reproducción del dato, produciendo diferentes mediaciones que permiten reconstruir las relaciones entre lo real y sus significaciones, por tal motivo la teoría no es un marco unívoco preestablecido inmóvil, sino un proceso de continua construcción que anticipa y adjudica un sentido a las intervenciones. No hay, por consiguiente, acción social que no implique una compleja

trama de representaciones simbólicas que pasan a ser parte de la acción misma. Desde esta argumentación la tesis expuso como las representaciones de trabajadores/as sociales tienen efectos específicos en sus intervenciones contribuyendo en la propia ejecución de la política y accesibilidad a derechos de la población con la cual se relacionan diariamente.

Condicionalidades, contexto y representaciones sociales

En el desarrollo del trabajo se señaló como la crisis de la sociedad salarial y el EB favorecieron la creación de políticas singulares que apuntaron al individuo centralmente y siguiendo a Merklen (2013d) desde los 80 en adelante las políticas de individuación se dirigieron al sujeto como tal, responsabilizándolo de sí mismo, entendiendo que él es el encargado no sólo de su propio devenir sino también de su actuación social, por consiguiente las exigencias de activación obligan a las personas a mejorar su desempeño, invertir en su futuro y asegurarse contra los avatares de la propia existencia. Estas concepciones de responsabilización y activación estarían presentes en vastas políticas sociales. A diferencia de la modernidad organizada donde la sociedad colectivamente y por diferentes mecanismos gubernamentales respondía ante diferentes consecuencias negativas de la actividad económica, la cuestión social de riesgo es invocada en el presente para señalar el peligro que por sus actividades o su falta de previsión y capacitación los individuos hacen correr a la comunidad, juzgando a quienes pierden su trabajo de no haberse formado y más aún no haber previsto lo que podría suceder. Se lo acusa sobre todo de esperar que la sociedad lo socorra por su propia falta de previsión.

La tesis evidenció desde diferentes argumentaciones que la AUH constituyó un parteaguas con políticas y PTC precursores y una tendencia dominante en favor de la misma según las representaciones sociales de trabajadores/as sociales. Del mismo modo, identificó controversias que tienen perdurabilidades. Las condicionalidades exigidas serían una de ellas. Se precisó que el término condicional alude a aquello a lo que está sujeto una persona, a un requisito que se solicita, siguiendo a Garcés (2017c) se estaría frente a una política condicionada cuando se pretende algo a cambio por la obtención de un determinado servicio, bien o transferencia monetaria o de otro tipo. Los fundamentos de la condicionalidad y su instrumentación se sustentan desde distintas matrices y si bien como integrantes de una sociedad cumplimos generalmente con diversas condiciones

vinculadas a obligaciones ciudadanas, el punto tensional que el trabajo reveló es la diferenciación, intencionalidad y justificación que de ellas se hacen según la clasificación que elabora previamente la sociedad. Si bien han surgido debates y cuestionamientos sobre éstas y cambios que se deberían tomar, los cuales fueron abordados en distintos tramos de este trabajo, al momento de realización de esta investigación, las condicionalidades en la política estudiada seguían vigentes.

Entre las primeras distinciones básicas que se observaron entre condicionalidad y contraprestación es que en ciertas ocasiones suelen utilizarse como sinónimos, sin embargo, tendrían matices diferentes. La condicionalidad en términos generales sería más amplia y la contraprestación un tipo particular de ésta que se vincularía, como se describió, más bien con un tipo de exigencia laboral como por ejemplo en el PJJHD, siguiendo a la autora recientemente mencionada, tendrían ya antecedentes en las políticas y fundamentos del workfare en Inglaterra mediante la Poor Law, la Poor Law Amendment Act y las workhouse. Luego en la década de los 80 en Estados Unidos con el Temporaly Assisistance for Needy Families, cuya estrategia se orientó principalmente a la ética del trabajo. Otras referencias se hallarían en las políticas de Renta Mínima de Inserción de Europa descriptas en apartados anteriores. Más recientemente otro tipo de condicionalidades se identificaron en la década del 90 mediante los PTC caracterizados en América Latina y en nuestro país, las cuales requieren una contrapartida para la obtención de la prestación, la demostración y compromiso de prácticas asociadas al ejercicio de otros derechos como por ejemplo salud y educación. Finalmente aquellas condicionalidades asociadas al ejercicio de derechos sociales donde se puede ubicar aquí las que se sustentan en la AUH que buscarían mejorar el rendimiento de otras políticas sociales considerando que el cumplimiento de determinados comportamientos sanitarios: calendario de vacunación, control de la mujer embarazada y en educación: asistencia y permanencia de niños/as y adolescentes en el sistema educativo formal, entre otras, vehiculizarían el acceso a otros derechos e integración social.

La investigación contrapuso que no existe una única posición sobre el sustento y finalidad que deberían cumplir las mismas sino, por el contrario, coexisten y entrelazan múltiples concepciones que las complejizan y hacen que éstas sean en ciertos momentos difíciles de cumplir, no por la falta de disposición de titulares, sino por los endebles dispositivos estatales que permitan garantizar su cumplimiento efectivo. Las condicionalidades articulan visiones, usos y acciones divergentes. Estas diferencias

aparecen en distintos momentos históricos, aun así, también conviven en el tiempo. Este hallazgo, lejos de ser analizado como contradicción o error, se comprendió como parte de la realidad dinámica y compleja, cuya riqueza de análisis no se encontró en anular alguna de las expresiones en función de buscar una respuesta totalizadora, sino que vislumbró la convivencia relacional de múltiples fundamentos y visiones. En los relatos de entrevistados/as emergieron estos contrastes con otras posiciones institucionales que disponen a las condicionalidades desde el control y disciplinamiento. Por tal motivo las representaciones sociales permitieron dar cuenta de las imágenes pre concebidas que trabajadores/as sociales comparten, las cuales están atravesadas por sus expectativas, los roles y actitudes en un momento histórico-social-cultural específico y éstas se encuentran en construcción constante. Jodelet (1986b) expresa en este sentido que justamente el concepto de representación social designa una forma de conocimiento específico, el saber de sentido común, cuyos contenidos articulan la operación de desarrollos generativos y funcionales socialmente caracterizados. En sentido general otorga una forma de pensamiento social y éstas conforman modalidades de pensamiento práctico conducentes hacia la comprensión, comunicación y dominio del entorno social, material e ideal, organizando a su vez los contenidos, las operaciones mentales y la lógica.

La investigación realizada halló una tendencia dominante en trabajadores/as sociales del campo de salud y educación de la ciudad de Santa Fe en favor de las condicionalidades, no obstante, como se sostuviera en el Capítulo V, no las disponen como un control disciplinario a la población. Las representan, valoran y sienten como posibilidades u oportunidades de mejoras parciales que se abrirían a los/as titulares si las mismas fuesen efectuadas adecuadamente por las instituciones encargadas de las certificaciones. Si bien tienen una versión renovada de las condicionalidades y consideran que pueden aportar al mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudadanía, la profundización y análisis de los propios relatos mostró la complejidad que en la singularidad territorial e instituciones donde se desempeñan se suceden para que éstas logren cumplirse adecuadamente. La exploración dio cuenta de un aspecto controversial entre la creencia que tienen ya que los establecimientos, según sus propias palabras, traslucen los problemas específicos que ocurren tanto en los centros sanitarios (centros de salud, hospitales) como centros educativos (escuelas en sus distintos niveles) para certificar las condicionalidades. No existen planificaciones institucionales para esta tarea ni datos estadísticos que den cuenta de un seguimiento y monitoreo de la población que

percibe la AUH. A su vez, se identificó la importancia que tienen las representaciones positivas sobre la AUH en profesionales y la disposición de las condicionalidades. A pesar de los obstáculos que continuamente se suceden para cumplir con las exigencias, sus intervenciones, coordinaciones, asesoramientos, derivaciones, logran viabilizar la realización de las mismas. Estos esfuerzos que plasman en el campo son significativos en razón que contribuyen a la materialización de derechos sociales enunciados en distintas leyes y normativas. Las prácticas motorizadas por estas representaciones sociales mostraron su significancia real, admitiendo comprobar el aporte que hacen desde la especialidad y complejidad territorial de la ciudad de Santa Fe a la política y los/as destinatarios/as facilitando resolver diferentes situaciones conflictivas ya que los requerimientos solicitados por el Estado encuentran límites precisos, impedimentos que hacen engorroso su realización.

Además de lo mencionado, la indagación marcó un punto tensional que, más allá de los aportes y contribuciones que la profesión de Trabajo Social hace y especialmente entrevistados/as de este estudio en garantizar el cumplimiento de derechos, la aceptación de condicionalidades podría naturalizar la legitimación de un sistema diferencial de accesibilidad al sistema de AAFF, según sea la posición ocupada en la estructura social y se trate de trabajadores/as formales registrados/as o informales o desocupados/as. Al respecto, se identificaron estas diferenciaciones que se suceden y persisten en el recorte temporal de este trabajo (2009-2019). Profesionales consideraron que permitirían oportunidades para el mejoramiento de la calidad de vida: en salud a través de controles preventivos de enfermedades, ciclo de vacunación, tratamientos específicos y los agentes del ámbito educativo en la disminución de ciertos factores que inciden en el rendimiento, abandono y/o posible deserción escolar. Se cotejó la existencia de un núcleo central y transversal en las representaciones sociales que tienen sobre las condicionalidades asentándose en la creencia de posibilidades y en palabras de ellos/as, creen que generaría una participación e involucramiento activo de los/as representantes de niños/as y adolescentes en los procesos de enseñanza y aprendizaje, como así también, en el sistema de salud y esto traería aparejado una mejor calidad de vida de los sujetos ya que favorecerían distintos aspectos preventivos. Empero, la disímil carga burocrática que enfrentan los distintos grupos poblacionales en el acceso al sistema de AAFF, expuso la desigualdad para su accesibilidad y en el análisis de los relatos surgió claramente esta cuestión, ya que trabajadores/as sociales deben mediar en las propias dinámicas

administrativas institucionales a fin de posibilitar el trámite a quienes perciben asignaciones no contributivas, específicamente la AUH.

Sin desvalorizar las estrategias interventivas que construyen en la particularidad geográfica de la ciudad, surgieron diversos interrogantes para profundizar en posteriores investigaciones, ya que, si bien fundamentarían o aceptarían las condicionalidades como posibilidades, la propia argumentación entraría en tensión con parte de la literatura trabajada en esta tesis que disiente con el establecimiento de condicionalidades. Oportunamente se tematizó que la imposición de condiciones representaría una retracción de la ciudadanía social y se interpondría una difusa línea en un contrato individual que directa e indirectamente sostiene el mérito y disciplinamiento para que las personas sean o no incorporadas a una prestación. Un amplio sector de investigadores/as, en nuestro país, referentes del enfoque de derechos como: Abramovich, Arcidiácono, Pautassi y otros/as del Centro de Estudios Legales y Sociales de Buenos Aires, con improntas diferentes, se resisten justamente a la solicitud de condicionalidades resaltando diversos fundamentos y entendiendo que las exigencias no dejan de esconder un prejuicio hacia la población destinataria, ya que de conformidad las personas sólo se ocuparían de su salud y educación en tanto condición de recibir una transferencia específica. Por otro lado, evalúan que este tipo de certificaciones reforzarían los mecanismos de dependencia y a su vez proyectarían la carga del déficit en las propias personas en el proceso de acumulación capitalista. Opinan que las políticas sociales deben ser la vía seleccionada por los Estados para dar cumplimiento a los tratados internacionales de derechos humanos, por lo que las condicionalidades presentarían límites importantes a considerar, específicamente cuando dichas demarcaciones adoptan un carácter punitivo, en tanto su incumplimiento condiciona la percepción íntegra de una prestación o se establece en causal de exclusión y además carga de responsabilidades a las mujeres mayoritariamente en las actividades del cuidado. Fundamentan a su vez que el eje incluyente de la política, no se asentaría en las condicionalidades en sí mismas, por lo que no sería un argumento legítimo para aún persistir en ellas y menos validar mecanismos punitorios. Desde esta lógica y fundamentación problematizan la inclusión de cualquier contrapartida o condicionalidad para la incorporación o permanencia en una determinada política, en este caso la AUH. Les resulta inadmisible la sanción mediante la expulsión o exclusión de los/as titulares cuando no se cumplen las exigencias, ya que si el propósito es la integración social y el mecanismo propuesto se orienta a mejorar el rendimiento de las

políticas sociales en su integralidad, quitar a las personas una determinada transferencia no tendría sentido, siendo más fructífero poder explorar las causas por las cuales la población no cumpliría con éstas.

La recuperación y análisis de los relatos posibilitó tematizar sobre estos aspectos controversiales, considerando lo que Carballeda (2005c) sustenta en cuanto a que la intervención implica una serie de acciones, mecanismos, procesos que construyen representaciones de ese otro sobre el cual se interviene, en un campo que es un lugar de cimentación de creencias, hábitos y modos de hacer y es asimismo un espacio de certezas e incertidumbres. Se interviene no solo sobre los problemas, sino en función del padecimiento que estos generan y en ocasiones hace visible aquello que no se visualiza y se encuentra naturalizado. Desde esta argumentación la tesis procuró dilucidar que las propias representaciones sociales de entrevistados/as estarían atravesadas por la coexistencia de dos cuestiones centrales: una buscaría gestar rupturas con las propias dinámicas institucionales que operarían según sus creencias y valoraciones desde dispositivos burocráticos y rutinarios de control, por otro lado, y más allá del esfuerzo que imprimen en su quehacer diario, correrían el riesgo de naturalizar las divergentes requisitorias que exigidas a las personas que acceden al sistema de AAFF mediante el régimen no contributivo, ya que como se explicó, es la población de trabajadores/as informales o desocupados quienes deben certificar distintivamente exigencias para acceder y permanecer en la AUH. Las desigualdades estratifican el ejercicio de derechos jurídicos y políticos, provocando exclusiones de la ciudadanía o construcciones ciudadanas desemejantes y estas clausuras derivan de la mixtura entre localizaciones en la estructura social de la división del trabajo, los clivajes culturales (religiosos, étnicos, tecnológicos, lingüísticos, sexuales) que organizan sentimientos comunitarios medianamente fuertes, capaces de relacionar, unir a los individuos entre sí y, al mismo tiempo, define a los otros, a los diferentes, instaurando divergencias y/o privilegios entre aquellos que pertenecen, o pueden hacerlo, y otros que no.

Los propios comentarios y evidencias de los/as trabajadores/as sociales explicitaron las dificultades que tienen en sus instituciones para ordenar, planificar, coordinar y administrar los turnos para que las certificaciones puedan realizarse adecuadamente. Es aquí la importancia que tienen sus representaciones favorables sobre la AUH y, como ya se ha señalado, el núcleo central y dimensiones periféricas que dispone a intervenir en las

singularidades complejas que se presentan a diario para que la población destinataria acceda y permanezca en el sistema no contributivo de AAFF.

Sin apartarse del objeto de estudio, las consideraciones de otras investigaciones contribuyeron al análisis de la propia complejidad que circunscriben las condicionalidades. Gluz y Moyano (2014), Corvalán (2016), entre otros/as, al explorar desde distintos objetivos este punto revelaron la incidencia negativa de las micro decisiones adoptadas por distintos burócratas de gestión indirecta sobre el trato ciudadano al considerar los derechos condicionados y en el sector educativo, estos hallazgos pusieron de relieve los nudos dilemáticos que obstaculizaron las tendencias democratizantes propuestas en los fundamentos del decreto de la AUH, por ende, esta tesis también demostró coincidencias generales, sin que éstas sean mecánicamente traspolables, con investigaciones del período que signan a la AUH como una medida controversial frente a que agentes vinculados a esta política han asumido posiciones encontradas que fueron, en ciertos aspectos, perjudiciales tanto para la política como para destinatarios/as y estas conflictividades están presentes en los discursos y relatos emanados por trabajadores/as sociales del ámbito educativo y salud de la ciudad de Santa Fe entrevistados/as en este estudio. Una profesional que extracta lo expuesto sostenía: *"Te cuento que la institución no tiene un trabajo planificado para certificar las condicionalidades, se realizan de modos diferentes y hay distintas opiniones y criterios entre los encargados de realizar esta tarea. Esto lo observo en los centros de salud y también en las coordinaciones que hacemos con colegas que trabajan en distintos colegios de la ciudad. La gente se ve perjudicada y nosotros tratamos de intervenir en estos casos*…" (Trabajadora social del ámbito de salud 25 de marzo de 2019).

Resumiendo, lo que esta tesis reveló es una tendencia mayoritaria en entrevistados/as en representar a las condicionalidades como oportunidades que se darían mediante la prevención y cuidado de la salud, la reinscripción de personas a los sistemas institucionales, disminución de posibles casos de abandono o deserción escolar y estas disposiciones, sentimientos y creencias traen aparejado contribuciones que si bien no están determinadas en el propio diseño de la política, aportan en la ejecución ya que, como se sostuviera, viabilizan las certificaciones de condicionalidades a distintas situaciones complejas que se suceden. Sin desconocer estos valiosos aportes, también se abren interrogantes, indirectamente lo que se evidenció es la insuficiencia de una práctica sistemática integral y unificada por parte del Estado de evaluar los impactos específicos

de las condicionalidades, esto quedó plasmado en los relatos, ya que en la ciudad de Santa Fe e instituciones donde trabajan los agentes no existen evaluaciones concretas que permitan tener un diagnóstico real de la incidencia que tienen. Esto problematiza las propias representaciones de profesionales, dado que el Estado solicita certificaciones puntuales, sin embargo, no garantizaría los mecanismos para su óptimo cumplimiento.

La AUH en la temporalidad de los modelos de intervención

En perspectiva de Rozas Pagazas (2001c) se argumentó que la intervención profesional en referencia a la cuestión social es clasificada acorde a la definición de los problemas y jerarquizada por un determinado orden en función de intereses y necesidades, mediada, a su vez, por el proceso socio histórico y tipos o modelos de Estado, entendiendo la misma como campo problemático, conformándose en el escenario cotidiano donde se objetivan las manifestaciones de la cuestión social. Esta posición se diferencia de aquellas visiones que la ubican desde una concepción instrumentalista o de instrumentación de técnicas sin que medie un diagnóstico complejo de la multidimensionalidad de los problemas dado que naturalizan sus orígenes. La autora restituye el carácter político de lo social que es necesario para toda acción profesional, por consiguiente, la cuestión social debe ser analizada como producto del modo de organización y funcionamiento del Estado capitalista ya que tiene una implicancia directa en la cotidianidad de los sujetos a través de los cuales se desarrolla la intervención.

Desde estas consideraciones el trabajo utilizó la categoría de modelos aludiendo a las formas institucionales de abordar la cuestión social, considerando a éstos como sistemas de relaciones entre propiedades directas, abstractas, simplificadas, entre otras, creadas con el objetivo de describir, comprender, prever y hacer manejable el propio objeto de estudio. Se realizó una descripción de los modelos de intervención sobre la pobreza en nuestro país que permitieron luego contextualmente precisar el recorte temporal de este trabajo. Se inició el recorrido identificando el modelo de asistencia clásico, posteriormente el modelo de asistencia y promoción en el marco del desarrollismo para finalmente tomar de referencia dos modelos de nuestra Argentina reciente que se sucedieron entre los años 2003 y 2019 (modelo aditivo y de amortiguación). Esta figuración sin ser determinante, contextualizó las representaciones sociales de trabajadores /as sociales del ámbito de la salud y la educación de la ciudad de Santa Fe.

La AUH transitó ambos modelos en el marco del sistema no contributivo de la seguridad social y el desarrollo de la tesis reveló la persistencia del núcleo central en las representaciones sociales de entrevistados/as y asimismo adecuaciones de los núcleos periféricos a partir de diciembre de 2015 donde se ubicó el modelo de amortiguación, en el marco de gobiernos neoconservadores en la región y en nuestro país. Si bien la tesis justificó que no existe un determinismo entre el contexto y las representaciones, sí marcó las adecuaciones que dan sentido a las mismas. La muestra seleccionada evidenció la existencia de un núcleo central común de las representaciones en favor de la AUH constituyendo una tendencia dominante y esas valoraciones, creencias y sentires fueron edificadas en comparativa con programas o propuestas precedentes. El núcleo central persistió en ambos modelos, sin embargo, se analizó que la noción de piso básico de protección social sí se fue adaptando. En el modelo aditivo profesionales expresaron que permitió a titulares el acceso a consumos, bienes y servicios esenciales que se encontraban vedados por múltiples razones y desde su institucionalización notaron mejoras sustanciales. Los relatos subrayaron justamente que la población que se relacionaba con los/as entrevistados/as lograron acceder a alimentos de mejor calidad: frutas, verduras y carnes, medicación, calzado, vestimenta, observando al mismo tiempo en sus recorridos territoriales distintas mejoras habitacionales, que fueron desde terminaciones generales como colocación de pisos y aberturas a ampliaciones, pintura, entre otras. La pérdida del poder adquisitivo, los procesos inflacionarios, condicionaron y retrajeron ese piso básico, aun así, siguen sosteniendo la idea de piso básico de protección social en el modelo de amortiguación, pero entienden que ya no fue garante de estas mejoras que describieron oportunamente. Continuaron validando favorablemente a la AUH, sin embargo, existe una transversalidad compartida en cuanto al deterioro sufrido a consecuencia de la caída del poder adquisitivo de la prestación. Este acomodamiento de los núcleos periféricos se conformó a partir de sus tareas cotidianas ya que observaron en sus instituciones el incremento en las demandas alimentarias y asistenciales esenciales por parte de la población perceptora. Una profesional que sintetizaría en su relato la reiteración compartida sobre este punto tanto de trabajadores/as sociales de salud como educación manifestaba: *"Muchas personas se vieron favorecidas claramente con este derecho, con este ingreso económico, sobre todo al momento de la institucionalización y creación de la AUH. El ingreso económico habilitó o mejor dicho permitió que accedan a cuestiones elementales: alimentos, vestimenta, también observé mejoras en viviendas: ampliaciones, compra de muebles, etc."*. Añade*: "Esto fue en una primera instancia, pero luego cuando*

cambia el gobierno y la economía noté que la gente tomaba créditos en ANSES y se endeudaban para comer. Así y todo, no sé qué harían si no contaran con la AUH…". (Trabajadora social del ámbito de salud, 3 de junio de 2019).

Lo expresado por entrevistados/as encontraría conexión con el planteo de Campana (2019b) abordado en el tercer capítulo de este trabajo, quien precisamente da cuenta del deterioro de las prestaciones público-estatales, a partir de diciembre de 2015, identificando un declive que se manifestó en cuatro dimensiones observables: del derecho a la protección a la posibilidad del crédito, del colectivo al individuo, de la igualdad a la equidad y de la ciudadanía a la meritocracia.

Extractando sobre este punto, se identificó una valoración mayoritaria en las representaciones sociales de trabajadores/as sociales del ámbito de salud y educación de la ciudad de Santa Fe cuyo núcleo central está construido sobre la valoración y noción de piso básico de protección social, acentuando que el mismo tuvo una incidencia fundamental en el modelo aditivo, asimismo, sigue persistiendo en el modelo de amortiguación adecuando las dimensiones periféricas de dichas representaciones sociales, ya que, como sostienen el mismo decrecería y sería insuficiente para garantizar la accesibilidad a bienes, servicios y consumos esenciales, aun así, sigue siendo el único ingreso económico continuo mensual con que las familias cuentan y de no existir la situación sería mucho más grave.

Consideraciones finales

El objetivo general de esta tesis fue conocer y analizar las representaciones sociales de trabajadores/as sociales de los ámbitos de salud y educación de la ciudad de Santa Fe sobre la AUH y condicionalidades. En función de ello se construyó una traza histórica de programas precedentes, políticas sociales en el marco de los contextos epocales de intervención que, sin desviarse del tema objeto, posibilitaron estudiar diversos antecedentes para luego circunscribir el recorte temporal específico 2009-2019 reconociendo la complejidad que se suscitó entre modelos de intervención particulares a los cuales se caracterizó, a partir de la selección de la literatura que como investigador se hizo. Se describió específicamente el aditivo y de amortiguación, sin que esto implique desconocer las propias controversias suscitadas en cada uno de los mismos. Dicha

resolución admitió generar un aporte desde la singularidad territorial y campo específico de intervención. La AUH desde su creación fue una de las políticas mayormente estudiadas, sin embargo, la originalidad de esta exploración radicó en la vacancia de indagaciones sobre el tema propuesto y desde la óptica de Trabajo Social. A su vez, abre nuevas líneas de investigación para seguir profundizando conocimientos específicos sobre esta política y su desarrollo proponiendo alternativas viables que contribuyan en su dinámica y ejecución favoreciendo por consiguiente a la población a la cual se dirige.

El análisis de las representaciones sociales marcó la importancia que éstas tienen en la propia intervención profesional, las cuales se ubican en un campo de intersección psicológico y social que proporcionan sentido, ya que participan en la construcción social de la propia realidad y están orientadas hacia la comprensión y dominio del campo en donde se desenvuelven e intervienen los/as trabajadores/as sociales. Además, están vinculadas con la posición que ocupan en la sociedad y en la cultura y, como se identificó, son compartidas a fin de percibir, controlar o afrontar el mundo de los objetos, personas, sucesos e ideas, teniendo una función de orientación en el modo de designar y definir aspectos del contexto, tomando posición ante ellos. El trabajo justificó la relación existente entre representación, contenido y objeto, correspondiendo la misma con la posición que ocupan entrevistados/as de la ciudad de Santa Fe en la sociedad, instituciones y la cultura. Las entrevistas llevadas a cabo en el proceso y en el propio contexto natural dieron cuenta como esas representaciones compuestas de conceptos, percepciones, significados y aptitudes que profesionales comparten en relación a ellos mismos y a los fenómenos del mundo circundante, influyen en sus intervenciones, mostrando también que la comprensión del mundo social reconoce el poder objetivo y simbólico que lo atraviesa formando la propia historia colectiva que se deposita en las cosas y en los cuerpos, organizando una compleja trama que involucra al sujeto y a la estructura en una relación de interdependencia entre dimensiones subjetivas como objetivas, habitus incorporados, lo social asimilado y encarnado de forma duradera en el cuerpo como una segunda naturaleza socialmente fundada que instituye un esquema generador y organizador de las prácticas sociales, de apreciaciones y mediaciones concretas de profesionales, remarcando que la intervención implica una serie de acciones, mecanismos y procesos en los cuales se elaboran representaciones de ese otro/a siendo, asimismo, un lugar de cimentación de creencias, hábitos y formas de hacer, ya que actúa no solo sobre los problemas, sino en función del padecimiento que éstos generan,

patentizando aquello que no se visualiza y se encuentra naturalizado y comprende una serie de mecanismos que intensifican la complejidad a través del tiempo y el contexto de las prácticas que crean. Disposiciones a percibir, actuar, valorar, sentir y pensar de cierta manera más que de otra, que han sido internalizadas por el sujeto, en este caso trabajadores/as sociales, en el curso de sus trayectorias y son producto de un sentido práctico, de una aptitud para desenvolverse, orientase y actuar según la posición ocupada en el espacio social y como este trabajo lo fundamentó, específicamente en las instituciones educativas y sanitarias donde diariamente se desempañan.

Los hallazgos explicaron la estructuración de las representaciones sociales las cuales adquieren relevancia en la temporalidad que marca el significado de la acción. Se reveló como las mismas se ordenaron a partir de un núcleo central transversal organizador y dimensiones periféricas cuya misión fue la de fortalecer dicha centralidad. Se observó en entrevistados/as la disposición y jerarquía como principio de estructuración de la realidad objetivada establecida por aspectos fundamentales y de mayor significancia, mientras que el núcleo periférico, que se conecta con el principal, asumió menor incidencia semántica, siendo la interface entre el núcleo central y la realidad concreta en la que se elabora la representación. La procesualidad detallada colocó a profesionales en posición de analizadores prácticos, en puntos en los que las estructuras sociales operan y los trabajan a partir de sus contradicciones, obligándoles a realizar una forma de autoanálisis, una reflexión de las orientaciones constitutivas del hábitus que habilitó avanzar en la comprensión respecto de cómo el orden social capta, canaliza procesos psíquicos, según haya homología, reforzamiento y redundancia entre dos lógicas: contradicción y tensión.

En la dirección descripta trabajadores/as sociales seleccionados/as en la muestra establecieron núcleos estructurantes compartidos de sus representaciones sociales en torno a la AUH y condicionalidades, además, dimensiones periféricas con improntas particulares según sea el ámbito de trabajo (salud o educación) y básicamente se las ubicó en lo que respecta a las condicionalidades. Primeramente, se identificó la valoración y tendencia mayoritaria favorable que tienen sobre la AUH. La representación compartida se construyó a partir de las comparaciones realizadas con PTC precedentes. Consideraron a la AUH vinculada al enfoque de derechos, apreciando sus virtudes por sobre propuestas previas como fueron el PJJHD y PFI. Desde estas comparativas establecieron el núcleo central de dichas representaciones. Se notó como las dinámicas laborales y formativas crearon habitus que incidieron en las valoraciones positivas que tienen de la AUH,

gestadas en temporalidades establecidas entre un “antes y ahora”, entendiendo y creyendo que esta política fue superadora de diversas propuestas precedentes y PTC como se enunciara. En palabras de entrevistados/as la misma generó una accesibilidad al régimen de AAFF que antes estaba negada, materializando un derecho específico. A su vez, opinaron que, al momento de su institucionalización, produjo un piso básico de protección social que mejoró, desde sus propias experiencias, observaciones y relatos, distintas esferas de la vida cotidiana de las personas destinatarias con las cuales se vinculan en sus instituciones. Esto compone un eje vertebral compartido, una tendencia dominante asentada sobre las mejoras generadas por la AUH, haciendo hincapié además en las virtudes simultáneas en cuanto a la accesibilidad para el cobro, el no requerir de mediadores que provocaban clientelismo, disponibilidad de mecanismos de reclamos establecidos y bancarización de la transferencia monetaria. Asimismo, se dio cuenta que ese principio estructurante está entramado con la representación que tienen en cuanto al parteaguas que la AUH provocó con PTC por estar vinculada, según las propias crónicas, a la perspectiva de derechos. Este núcleo central adquirió una perdurabilidad desde la institucionalización de la AUH, en el modelo aditivo, como en el de amortiguación, empero, el cambio de signo político y de la lógica gubernamental que se estableció a partir de diciembre de 2015 forjó adecuaciones de las dimensiones periféricas como, por ejemplo, la noción de piso básico de protección social que fue erosionando la capacidad real del poder adquisitivo de titulares y en las transcripciones como análisis de las entrevistas en apartados previos quedó claramente expresado. La vinculación que profesionales hacen entre la AUH y derechos incidió en sus prácticas generando distintas acciones y exigencias al propio Estado para incorporar en la política a personas que por distintas situaciones quedaban excluidas, asimismo, reclamando dentro de sus propias instituciones que se garanticen las certificaciones exigidas para que las personas no sean sancionadas. Los relatos y fragmentos de entrevistas patentizaron la conflictividad que se sucede en el propio Estado y en las dinámicas institucionales donde se desenvuelven, por lo cual sus mediaciones se tornaron sustancialmente importante.

Un segundo eje de las representaciones sociales estudiadas versó sobre las condicionalidades en la AUH. Sobre este punto se evidenció una tendencia mayoritaria de aceptación de las mismas. Las dispusieron y consideraron en el marco de oportunidades y posibilidades que contribuirían al mejoramiento de la calidad de vida de niños/as y adolescentes si éstas son realizadas adecuadamente. Se conjugó la vinculación

que tienen estas representaciones con la teoría del desarrollo humano y se argumentó al respecto. Del mismo modo, se identificó que, si bien existe una tendencia dominante de aceptación de las condicionalidades como núcleo central, existen adaptaciones de las dimensiones adyacentes por parte de agentes de salud y educación, distinciones derivadas del campo y ámbito donde intervienen cotidianamente. Entrevistados/as del ámbito de educación consideran que podrían apoyar de algún modo en prevenir el posible abandono, deserción escolar y mejorar el proceso de enseñanza y aprendizaje de destinatarios/as. Por su parte, profesionales del ámbito de salud comparten la idea que los cumplimientos de éstas colaborarían con la prevención y detección de enfermedades, garantizar el cronograma obligatorio de vacunación, por ende, sus perceptores estarían en mejores condiciones de afrontar su reproducción social. Estas valoraciones y creencias que se expresaron en sus representaciones estarían idealizadas, orientadas en un deber ser, ya que en sus propios comentarios reconocen las debilidades y conflictos que se suceden en sus instituciones para que la población titular de la AUH logre sin mayores obstáculos certificar las condicionalidades.

Resumiendo, lo que la tesis demuestra es la importancia que tienen las representaciones sociales en las intervenciones y como esa valoración favorable, en este caso de trabajadores/as sociales seleccionados/as, tiñeron sus actuaciones viabilizando tanto la inclusión de sujetos que por distintos motivos no accedían a esta prestación como así también mediando en los procesos institucionales a fin de garantizar que niños/as y adolescentes puedan certificar las condicionalidades, ya que como se observó, los mecanismos de certificación son complejos, dificultando a las personas el cumplimiento de dichas exigencias, siendo fundamentales las acciones desplegadas particularmente a partir del giro político de diciembre de 2015 para garantizar los derechos enunciados en la propia normativa de la AUH, ya que como se subrayara oportunamente este giro político trajo aparejado consigo una retórica de los programas sociales como en los discursos públicos que desplazó la idea de derechos por la de ayuda, instaurando socialmente la idea de mérito. Estas concepciones tuvieron un fuerte arraigo ya que en nuestra cultura el lugar y la ética del trabajo adquieren un alto valor que justifican tanto las contraprestaciones como las condicionalidades impuestas por las políticas y principalmente las orientadas a las personas desocupadas. La política demanda exigencias específicas, sin embargo, como se notó los dispositivos institucionales no garantizan o favorecen el óptimo cumplimiento de las mismas. Esto se convierte en un punto

problemático para la propia política y afecta directamente a sus destinatarios/as quienes padecen directamente estas inconsistencias.

Se expresó que en la AUH convergen esferas tensionales entre diversas dimensiones: inclusión-exclusión, igualdad-diferenciación social en el propio sistema de AAFF, cotejando además que a perceptores de esta política es a quienes se les solicitan certificaciones disímiles de aquellas personas que se incorporan y perciben asignaciones familiares, específicamente por hijos/as, mediante el régimen contributivo. Se señaló que el propio Decreto 1602/09 establece que la AUH modifica la Ley n.º 24.714/96 con alcance nacional obligatorio y desde entonces coexisten tres pilares en el sistema: uno contributivo de AAFF correspondiente a trabajadores/as activos/as, un segundo pilar para jubilados/as y pensionados/as y el tercero no contributivo donde se incluye la AUH para trabajadores/as no registrados/as, desocupados/as y monotributistas sociales, y si bien en la norma no se alude formalmente al concepto de asistencia, pueden hallarse enunciados del campo asistencial el cual está organizado sobre el principio de necesidad y basado en las características particulares de los sujetos. La propia historia ha homologado la asistencia social a un conjunto de acciones difusas y diversificadas que no conciernen al conjunto de la población, sino que están orientadas a atender ciertas necesidades o problemas de los pobres quienes, además, como se trató expuso, son los sospechados de tener la responsabilidad por su propia situación. Estas categorizaciones han variado en el tiempo y las mismas se imbrican en diferentes modelos de intervención. La asistencia y condicionalidad establecidas en la AUH amalgaman esa hibridez conflictiva de concepciones. Es por ello que las representaciones sociales estudiadas cobran un sentido estratégico ya que las propias intervenciones demostraron la puja establecida entre los distintos actores sociales en torno a la asistencia y el derecho que se suscitan en las instituciones de la ciudad.

La investigación expuso la importancia que tienen trabajadores/as sociales, y si bien su función no está prevista o definida formalmente en la planificación y normativa de la AUH, cumplen una tarea medular en la singularidad y complejidad territorial, en este caso instituciones y barrios del cordón oeste de la ciudad de Santa Fe donde ocupan un espacio en el propio intersticio de la política y esencialmente contribuyen tanto a la accesibilidad como la permanencia de los sujetos. Sin desconocer este valioso aporte de la profesión también surgen nuevos interrogantes en cuanto a la aceptación y/o naturalización de un sistema desigual de accesibilidad a las AAFF según la posición que se ocupe en la

estructura social, concretamente si se trata de un empleado/a formal registrado/a o de quiénes se incorporan mediante el sistema no contributivo, ya que las prácticas sociales, las coyunturas políticas y económicas, el funcionamiento del régimen político y jurídico están en disputas permanentes y conducen a que la posición de un individuo-ciudadano sea dinámica, relativa y procesual, por consiguiente también este trabajo marcó la disputa que la AUH tendría más allá de sus aspectos formales en su legitimidad social según las concepciones y representaciones que de ellas se tengan, más allá del logro de su incorporación al sistema formal de AAFF, no garantizaría su plena perdurabilidad y sentido si la misma es erosionada, deslegitimada y profundiza diferenciaciones sociales entre la población perceptora. La práctica discursiva en permanente construcción no está establecida de antemano y la artificialidad que afecta la reconstrucción del derecho resulta imprescindible al momento de captar la discursividad en torno a los derechos en la agenda pública. En este entramado, las representaciones sociales estudiadas tienen una real importancia en la intervención de profesionales defendiendo derechos de las personas incorporadas en la AUH y contribuyendo en la propia ejecución de la política.

Independientemente de los hallazgos en este trabajo y el aporte particular desde la óptica de Trabajo Social, surgen nuevas preguntas para seguir profundizando en posteriores estudios y fortalecer, desde la especificidad profesional, la construcción de intervenciones integrales y polifónicas que trasciendan la mera ejecución instrumental, revalorizando por tal motivo el carácter político que toda intervención tiene.

Bibliografía

Abouharb, M. y Cingranelli, D. (2007): "Human rights and structural adjustment", Cambridge University Press, Gran Bretaña.

Abramovich, V. (2006): "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", Revista de la CEPAL, N°88.

Abric, J. (2001): "Prácticas sociales y representaciones", Ed. Coyoacán, México.

Adelantado, J., Noguera, Rambla, X., y Sáez, L. (2013): "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica". Revista Mexicana de Sociología, Vol. 60, disponible en: http://www.jstor.org/stable/3541320

Alayon, N. (2003): "Escuelas de Trabajo Social en América Latina", Ed. Lumen, Bs. As.

Álvarez Leguizamón, S. (2011): "Gubernamentalidad neoliberal y focopolítca en América Latina: Los programas de transferencia condicionada. ¿Políticas de cohesión social con los pobres?". En Barba Solano, C. y Cohen, N. (Coord.), "Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativa fallida de integración social en América Latina", CLACSO, Bs. As.

Amarante, V. y Vigorito, A. (2010): "Pobreza, desigualdad y programas de transferencia condicionada. La experiencia reciente de Uruguay", en Serna, M (org.) "Pobreza y (des) igualdad en Uruguay: una relación en debate", Ed. 1, Montevideo: ASDI-CLACSO.

Ander Egg, E. (1981): "Metodología y Práctica del Desarrollo de la Comunidad", Ed. Humanitas, Bs. As.

Anderson, P. (2003): "La trama del Neoliberalismo. Mercado. Crisis y exclusión social", CLACSO, Bs. As. Disponible en:

http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100609031734/4anderson.pdf

Andrenacci, L. (2002): "Imparis Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía desde una perspectiva histórica", Cuadernos del CISH n.º 13-14, Universidad Nacional de General Sarmiento, Bs. As.

ANSES 201:" Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, Inclusión e Igualdad". Observatorio de la Seguridad Social. Disponible en: http://de%20la%20Cobertura%20del%20SIPA.pdf

Aquilino, N., Arias, E., Suaya, A., Estevez, S. y Frascheri, F. (2014): "Agencia Nacional de Evaluación: un diseño posible", Documento de Políticas Públicas/Análisis, n.º 164, CIPPEC, Bs. As.

Aquín, N. (1995): "Acerca del objeto de Trabajo Social", Revista Acto Social, n.º 10, pp. 21-30.

Arcidiácono, P. (2008): "Tensiones en el marco del crecimiento económico. La política social pendiente." En Informe Anual de Derechos Humanos 2008 CELS. Siglo XXI, Bs. As.

Arcidiácono, P. (2011): "Inclusión social, enfoque de derechos y políticas de transferencias de ingresos en Argentina: ¿una combinación posible? En: Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja- Año V, Número especial.

Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2016): "Derechos sociales, justiciabilidad y desigualdades sociales". En: Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social, n.º 12, Bs. As.

Arias, A. (2012): "Pobreza y Modelos de Intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción", Ed. Espacio, Bs. As.

Arias, A. (2018): "De aditivos a amortiguadores. Cambios en el modelo de intervención asistencial". Revista digital de Trabajo Social ConCienciaSocial, Universidad Nacional de Córdoba, Vol. 2 (2019) Nro. 4 - ISSN 2591-5339 https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/

Auyero, J. (2000): "The Hyper-Shantytown. Ethnograpic Portraits of Neo-liberal Violence(s)". Revista Ethnography, vol. 1.

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 sobra Redes de Protección Social, n.º 15. Autora: Rawlings, Laura.

Banco Mundial (2007): "A guide to the World Bank", 2° ed. World Bank, Washington D.C.

Banco Mundial (2011): "Informe N-59201-AR (Documento del Proyecto referente a un prestamos adicional por un monto de 480 millones para la República Argentina destinado a un proyecto de protección básica". Washington (D.C). Disponible en: http://go.worldbank.org/XUHHFMCOT0

Barba, C. y Valencia, E. (2011): "Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionales", en Barba, C. y Cohen, N. (coords.) "Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina", 1ª ed. Bs. As.: CLACSO. Pp.195-224

Basualdo, E., Kulfas, M., Arceo, N. y Bonofiglio, M. (2005): "La distribución del ingreso. Un objetivo innegociable para los trabajadores tras 30 años de retroceso. Informe especial". Engranajes n.°3 Fetia-CTA, Bs. As.

Beccaria, L. (1993): "Cambio en la estructura distributiva 1975-1990", en Minujín, A. et al., "Cuesta Abajo. Los Nuevos Pobres: efectos en la crisis en la sociedad argentina". UNICEF Lozada, 2ª edición, Bs. As.

Beccaria, L. (2018): "Un análisis de la reforma laboral y de la reducción de las contribuciones patronales", Fundación CECE, disponible en: http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/análisis-reforma-laboral.pdf

Beccaria, A. (2018): "La dimensión nacional de la protección de adultos mayores y niños, niñas y adolescentes". En Claudia Danani y S. Hintze (coord.): "Protecciones y desprotecciones: la seguridad social a nivel territorial: el sistema nacional y provinciales seleccionados-Argentina, 2003-2015", Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines. En prensa.

Beccaria, A. y Danani, C. (2014): "El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización (2003-2013)". En Danani, C. y Hinzte, S. (coord.): "Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates en la seguridad social en la Argentina 1990-2010", Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

Beccaria, A., Danani, C. y Rottenschweiler (2018): "Lo que fue, lo es, lo que será. Transformaciones de la seguridad social para adultos mayores y niños, niñas y adolescentes en la Argentina, 2003-2017. En: Grassi, E. y Hintze, S. (coordinadoras) "Tramas de la Desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa", Ed, Prometeo, Bs. As.

Beck, U. (1998): "La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad", Ed. Paidós SAICF, Bs. As.

Becker, G. (1993): "Human capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education", University of Chicago Press, London.

Benza, G. (2018): “La estructura de clases argentina durante la década 2003-2013”. En Kessler, G. (Comp.) “La sociedad argentina hoy: radiografía de una nueva estructura”, Ed. Siglo XXI, Bs. As.

Bertaux, D. (1989): “Los relatos de la vida en el análisis social”. Revista Historia y Fuente Oral, núm. 1, 1989, pp.87-96.

Bertranou, F. (2010): “Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: El caso de las Asignaciones Familiares”, Bs. As, Oficina de la OIT en Argentina, Proyecto ARG/06/M01/FRA: ISBN: 978-92-2-324139(wed PDF).

Bialet-Masse, J. (1985): “Informe sobre el estado de las clases obreras argentinas a comienzo de siglo”, Ed. Centro Editor América Latina, Bs. As.

Biernat, C. y Ramassiotti, K. (2008): “La tutela estatal de la madre y el niño en Argentina: estructuras administrativas, legislación y cuadros técnicos (1936-1955)”, en: Historia, Ciencia, Saude- Manguinhos, Río de Janeiro, v.15, n.º 12.

Bourdieu, P. (1979): “Les trois é etats du capital culturel”, en Actes de la recherche en Siences Sociales, N° 30, 1979 a, pág. 3-6 [“] “Los tres estados del capital cultural”, Las estategias de la reproducción social, Bs. As., Siglo XXI. Pp. 213-220.

Bourdieu, P. (1980): “Le capital social”. En Actes de la Recherche en Sciences Sociales, N°31.

Bourdieu, P. (1988): “El interés del sociólogo”, Cosas dichas, Ed. Gedisa, Bs. As. Pp 108-114.

Bourdieu, P. (1990): “Sociología y cultura”, Ed. Grijalbo, México. Pp 135-141.

Bourdieu, P. (1991): “El sentido práctico”, Ed. Taurus, Madrid.

Bourdieu, P. (2000): “Intelectuales, política y poder”, Ed. EUDEBA Ciencias Sociales, Bs. As.

Bourdieu, P., Chamboredon, J. y Passeron, J. (2008): “El Oficio del Sociólogo; Presupuestos Epistemológicos”, Siglo XXI, México.

Borón, A. (2003): El pos-neoliberalismo: un proyecto en construcción. En Sader, E. y Gentili, P. (Comp.), "La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social", CLACSO (2° ed.), Bs. As.

Boyer, R. (1986): "La théorie de la Régulation. Une Analyse Critique", Ed. Découverte, Paris.

Busso, G. (2001): "Vulnerabilidad Social: nociones e implicancias políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI". Seminario Internacional "Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile.

Campana, M. (2012): "Medicalizar la asistencia. Asistencializar la salud", Prehistoria, Rosario.

Campana, M. (2016): "Asistencia social y restauración neoliberal", Artículo Especial conferencia presentada en el panel de apertura del Encuentro de la Regional Pampeana de la Federación Argentina de Unidades Académicas de Trabajo Social (FAUATS), Mar del Plata.

Campana (2019): "¿Pobreza Cero? El deterioro del sistema público estatal de protecciones sociales en la Argentina de cambiemos. Archivo Digital: descarga y online ISBN 978-987-702-344-2, UNR Editora, Rosario.

Capuano, A. (2015): "Consideraciones, conceptualizaciones y metodologías sobre la medición de la pobreza infantil", CLACSO, Bs. As. Archivo digital ISBN978897722096

Carballeda, A. (2005): "Lo Social de la Intervención. El Proceso de Análisis en Trabajo Social", en: www.margen.org

Carballeda, A. (2005): "La intervención en lo Social". Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales", Ed. Paidós, Bs. As.

Cárcova, C (2001), "Notas acerca de la Teoría Crítica del Derecho", en Courtis, C. (comp.) "Desde otra mirada. Textos de teoría crítica del Derecho", (pp. 67-92), Eudeba, Bs. As.

Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (1998): "Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales", Ed. Paidós, Bs. As.

Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (2008): “Con las mejores intenciones”, en Duschasky, S.: “Tutelados y asistidos”, Capítulo I, Ed. Paidós, Bs. As.

Cardozo, F. y Faletto, E. (2005) en: “Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica.”, Ed. Siglo XXI, Bs. As.

Castel, R. (1997): “La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado”, Ed. Paidós, Bs. As.

Castel, R. (2004) “La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?”, Ed. Manantial, Bs. As.

Casanova, L., Calabria, A. y Rottenschweiler, S. (2014): “Financiamiento de la extensión de la previsión social: la experiencia argentina desde una visión comparada y perspectivas futuras”. Informe presentado en la XLIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.

Castoriadis, C. (2007) [1993]: “La institución imaginaria de la sociedad”, Ed. Tusquets, Bs. As.

Cazzaniga, S. (2001): “Estrategias típicas de intervención social”, Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná.

Cazzaniga, S. (2007): “Hilos y Nudos. La formación, la intervención y lo político en el Trabajo Social”, Ed. Espacio, Bs. As.

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011): “Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”, CEPAL Cuaderno n.º 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.

Cecchini, S. y Atuesta B. (2017): “Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe Tendencias de cobertura e inversión”. CEPAL, Santiago.

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, Vol. 13.

CELS (2004): “Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derecho?”. Centro de Estudios Legales y Sociales, 1ra edición, Bs. As.

CELS (2007): “Programa Familias por la Inclusión Social entre el discurso de derechos y la práctica asistencial”. Centro de Estudios Legales y Sociales, 1ra edición, Bs. As.

CEPAL (1989a): “Endeudamiento externo y crecimiento económico en América Latina y El Caribe: consecuencias económicas de la propuesta de reducción de la carga de la deuda formulada por la Secretaría Permanente del CELA comparadas de los escenarios alternativos”, Documento LC/R. 841, Santiago de Chile.

CEPAL-PNUD (1990): “Magnitud de la pobreza en América Latina en los años 80”, Documento LS/L 533, Santiago de Chile.

CEPAL (1991): “Magnitud de la pobreza en América Latina en los años 80”. Estudios e informes de la CEPAL, n.º 81, Santiago de Chile.

CEPAL (2003): “Panorama social de América Latina 2002-2003”, Santiago de Chile.

CEPAL (2004): “Desarrollo productivo en economías abiertas”, Santiago de Chile.

CEPAL (2010): “Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad”, Santiago de Chile: CEPAL/OEA/OIT/Naciones Unidas.

CEPAL (2011): “Panorama Social de América Latina 2011”, Santiago de Chile: CEPAL-UNFPA.

CIPPEC (2018): “El desafío de la pobreza en Argentina”. Informe producido por Gasparin, L., Tornarolli, L. y Gluzzman, P., Bs. As. Disponible en https://www.cippec.org.ar/publicación/el-desafío-de-la-pobreza-en-la-argentina/

Clemente, A. y Maglioni, C. (2016): “La protección social. Tensiones conceptuales entre seguridad y ayuda social en clave regional”, disponible en https://flacso.org.ar/wp-content/uploades/2016/06/1464676100_21-37.pdf

Colegio Profesional de Asistentes Sociales de la Provincia de Santa Fe 1° circunscripción www.trabajosocialsantafe.org

Coraggio, J.L. (1999): “Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad”, Ed. Miño y Dávila, Madrid.

Corbalán, M. (2002): “El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino: enseñanzas para América Latina”, Ed. Biblos, Bs. As.

Cortés, R. y Marshall, A. (1993): “Política social y regulación de la fuerza de trabajo”, en Cuadernos Médico-Sociales N° 65-66, Rosario.

Corvalán, F. (2016): “Actitudes docentes acerca de la Asignación Universal por Hijo. Estudio comparativo (2010-2013), Revista Ciencia, Docencia y Tecnología, vol. 27, n.º 152.

Costa, M., Curcio, J. y Gruska, C.: “La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social Argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012), en Claudia Danani y Susana Hintze (coords.), “Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de las seguridad social en Argentina”, Universidad Nacional de General Sarmiento, disponible en: http://www-ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/publicaciones/649_Protecciones%20y%20desproteccion es%2020web.pdfJ

Danani, C. (1996): “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto”. En Hintze, S. (organizadora): “Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico”, CEA/UBA, Bs. As.

Danani, C. y Hintze, S. (2011): Introducción: “Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación”. En: Danani, C. y Hintze, S. (coordinadoras): “Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010”, Ediciones UNGS.

Danani, C. (2017): “Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre los pobres y las políticas sociales”. Revista Sociedad, Universidad Nacional de Bs. As. ISSN0327-7712.

Denison, E. (1962): “Sources of Economic Growth in the U.S. and the alternatives before us”. New York Comitee for Economic Development.

Delfino, A. (2009): “Los vaivenes de la política de workfare en Argentina. Una mirada desde el concepto de reciprocidad social”. En XXVII Congreso de la Asociación

Latinoamericana de Sociología. III Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires.

Dubet, F. (2006): “El declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad”, Ed. Gedisa. Barcelona.
.
Dubet, F. (2014): “Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades”, Ed. Siglo XXI, Bs. As.

Erguía, A, Ortale, S, Piovani, J, y Weingast, D. (2007): “La pobreza en Argentina: nuevas realidades, nuevos conceptos”, en: CAMOU, Tortti y Viguera (coordinadores): “La Argentina Democrática: los años y lo libros”. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP, Ed. Prometeo, Bs. As.

Esping-Anderssen, G. (1993): “Los tres mundos del Estado de Bienestar”, Ed. Alfons el Magnánim, Valencia.

Esping-Andersen, G. (1996): “Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economies”, Ed. SAGE Publications LTD.

Etchichury, H. (2013): “El Banco Mundial y las Políticas Sociales en Argentina: La Asignación Universal por Hijo desde una Perspectiva de Derecho”. Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja" - Año VII, Número 11, ISSN 1851-3069.

Faleiros, B. (2004): “Las funciones de la política social en el capitalismo”. En Borgiani, E. y Montaño, C. (coord.), “La política social hoy”, Ed. Cortéz, San Pablo.

Feijoó, M. y Davolos, P. (2016): “Tres casos latinoamericanos de políticas de transferencia condicionada”. En Revista de Políticas Sociales, n.° 4.

Fernández, A. (1985): “Las prácticas sociales del sindicalismo”, Centro Editor de América Latina (CEAL), Bs. As.

Fernández, M (2014): “Nuevas estrategias de inclusión económica. Innovando en las políticas contra la vulnerabilidad y la exclusión social”, en Tendencias en Foco, n.º 28.

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 su “Estados y políticas sociales. Los programas de

transferencia de renta condicionada en el proceso de hegemonía en América Latina", Ed. Espacio, Bs.As.

Filgueira, F. (1999): "Entre pared y espada: ciudadanía social en América Latina", en Enciclopedia, en: http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/prestaciones1.htm

Fiszbein, A. (2009): "Panorama general. Transferencias monetarias condicionadas. Reduciendo la pobreza actual y futura", Washington (D.C.), disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-234228266004/CCTS-Overview-Spanish.pdf

Fleury, S. (1997): "Estado sin ciudadanos. Seguridad Social en América Latina", Ed. Lugar, Bs. As.

Fleury, S. (1998), "Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa". Nueva Sociedad, Caracas: Konrad Adenauer Stiftung, (156), pp. 58-93.

Foucault, M. (1980): "Microfísica del Poder", Ed. La Piqueta, Madrid.

Foucault, M. (1992): "Genealogía del Racismo", Ed. Altamira, Montevideo.

Gabrinetti, M. (2014): "Empleo, desempleo y políticas de empleo". Programas sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingresos: análisis de su implementación desde la perspectiva de los técnicos, profesionales y receptores. ISSN 1853-0257, CEIL CONICET.

Gabrinetti, M., Campillo, C., Calvo, M., Favero Avico, A.: (2019): "Programas de Transferencia Condicionada en contextos de profundización del neoliberalismo: experiencias en Argentina y Chile". Disponible en: http://entredichos.trabajosocial.unlp.edu.ar/wpontent/uploads/sites/6/2019/12/Editado-Gabrinetti-Campillo-Calvo-y-Favero-Avico.pdf

Garcés, L. (2017): "Políticas sociales y condicionalidades. Un abordaje relacional de la Asignación Universal por Hijo", Ed. Espacio, Bs. As.

Gasparini, L. y Cruces, G. (2010): "Las asignaciones universales por hijo: impacto, discusión y alternativas", Documento de Trabajo n.º 102, CEDLAS, La Plata, Argentina disponible en http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/archivos_upload/doc_cedlas102.pdf

Gerchunoff, P. y Llach, L. (1998): "El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas", Ed. Ariel, Bs. As.

Ghazi, B. (2005): “The IMF, the World Bank and the question of human rights”, Transnational Publishers, Ardsley, New York.

Giavedoni J. (2012): “Gobernando la pobreza. La energía eléctrica como dispositivo de gestión de los sectores populares”, Ed. Homo Sapiens, Rosario.

Giddens, A. (1987): “Las nuevas reglas del método sociológico”, Ed. Amorrortu, Bs. As.

Glasser, A. y Strauss, B. (1967): “The Discovery of Grounded Theory. Strategy for Qualitative Reaserch”, Aldine Publisher, New York.

Gluz, N. y Moyano, I, (2014): “Políticas sociales y democratización de la educación: sentido sobre la inclusión escolar de la primera infancia a partir de la implementación de la AUH en la provincia de Buenos Aires (2009-2013)”. En Levy, B. et al (Ed.) “Avances y desafíos en políticas públicas educativas: análisis de casos en Argentina, Brasil, Colombia y Paraguay”, CLACSO, Bs. As.

Gluz, N. (2015): “Política social y educación en la última década de 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”, Toluca, México: ediciones Eón/Red mexicana para el Estudio de Políticas Sociales/ Universidad Federal do Espirito Santo: ISNB978-607-9426-39-2.

Gluz, N. (2018): “Políticas para la extensión del tiempo escolar en Argentina: ¿principios democráticos o estrategias de control?”, en: Goncalves de Castro, A.: Hazin Alencar, A: Galiza de Olivera, C. y Lima Rodrigues, C. (org.): Educacaoem Tempo Integral. Ampliacao de Tempos, espacos e horizontes. Recife.

Goldschmit, A.: (2017): “Análisis y caracterización de la condicionalidad en salud que establece la AUH”, UNICEF, ANSES, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Consejo de Coordinación de Políticas Sociales en “Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la AUH” ISBN:978-92-806-4915-4

Gorz, A. (1997): “Metamorfosis del trabajo. Búsqueda del sentido”, Ed. Sistema, Madrid.

Gorz, A. (2003): “Miserias del presente, riqueza de lo posible”, Ed. Paidós, Bs. As.

Grassi, E. (1989): “La mujer y la profesión de asistente social. El control de la vida cotidiana”, Ed. Hvmanitas, Bs. As.

Grassi, E., Hintze, S. y Neufeld, M. (1994): “Políticas Sociales, crisis y ajuste estructural”, Ed. Espacio, Bs. As.

Grassi, E. (1999): “Políticas y problemas sociales en la construcción del estado neoliberal asistencialista (1990-1998)”, Aportes a la Antropología Política en la Argentina, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

Grassi, E. (2003): “Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal, la otra década infame”, Ed. Espacio, Bs. As.

Grassi, E. y Hinze, S. (2018): “Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa”, Ed. Prometeo, Bs. As.

Guerra, Y. (2007): “La instrumentalidad del Servicio Social, sus determinaciones socio-históricas y sus racionalidades”, Ed. Cortez, Sao Paulo.

Guimenez, S. (2017): “Salvajismo discursivo y des ciudadanización de las políticas sociales”. En Revista Bordes, publicación de la Universidad Nacional de J. C. Paz, Bs. As. http://revistabordes.com.ar/salvajismo-mediodiscursivo-y-desciudadanización-de-las-políticas-sociales/

Gutiérrez A. (2003): “La construcción social de la pobreza. Un análisis desde las categorías de Pierre Bourdieu”. En *Anduli, Revista Andaluzade Ciencias Sociales*, (Sevilla: Universidad de Sevilla) n.º 2.

Gutiérrez, A. (2003): “Con Marx y contra Marx: el materialismo en Pierre Bourdieu”, en Revista Complutense de Educación, Vol. 14, n.º 2 453-482. ISSN:1130-2496. Pág. 453-482,en http://revistas.ucm.es/index.php/RCED/article/view/RCED0303220453A/16414.

Gutiérrez, A. (2012): “Las prácticas sociales: una introducción a Pierre Bourdieu”, 1° edición, Ed. Eduvim, Villa María, Córdoba. ISBN 978-987-1868-36-0.

Gutiérrez, A. (2015): “Pobre’…como siempre. Estrategias de reproducción social en la pobreza”, Ed. Eduvim, Villa María, Córdoba.

Habermas, J. (1986): “Problemas de legitimación en el capitalismo tardío”, Ed. Amorrortu, Bs. As.

Handler, J. (2003): “Ciudadanía social y workfare en Estados Unidos y Europa Occidental: de status a contrato”, en Lindenboim y Danani: “Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada”, Ed. Biblos, Bs. As.

Hernández Sampieri, R. (2014): “Metodología de la investigación”, Ed. McGraw-Hill, México.

Holzmann, R. y Jorgensen, O. (2000): “Manejo Social del Riesgo, un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá”. Serie Documentos de Discusión sobre la Protección Social n.º 6. Banco Mundial. Disponible en: www.siteresources.world.bank.org

Isuani, E. (1991): “Bismark o Keynes ¿quién es el culpable?”. En Isuani, E.; Lovuolo, R. y Tenti Fanfani, E.: “El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis”, Ed. Miño y Dávila/CIEPP, Bs. As.

Jelin, E. y Hershberg, E. (coords.) (1986): “Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina”, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1996.

Jodelet, D. (1986): “La representación social: Fenómenos, Conceptos y Teoría”. En Moscovici, S., “Psicología social II”, Ed. Paidós, Barcelona.

Kessler, G (2014): “Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013”, Ed. Fondo de Cultura Económica, Bs As.

Klein, N. (2007): “The Shock Doctrine”, Ed. Random House of Canada.

Kliksberg, B. y Novacovsky, I. (2015): “El gran desafío: romper la trama de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación universal por hijo”, Ed. Biblos, Bs. As.

Laval, C. y Dardot, P. (2013): “La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal”, Ed. Gedisa S.A., Barcelona.

Lazzarato, M. (2013): “La fábrica del hombre endeudado”, Ed. Amorrortu, Bs. As.

Lazzarato, M. (2015): “Gobernar a través de la deuda. Tecnologías de poder del capitalismo neoliberal”, Ed. Amorrortu, Bs. As.

Lera, C. (2015): “Intervenciones profesionales y dimensión asistencial. Problematizaciones urgentes desde Trabajo Social”, Ed. EDUNER, Paraná.

Lo Vuolo, R. (1998): “¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia, CIPPEC, Miño y Dávila, Bs. As.

Lo Vuolo, R. (1999): “La pobreza…de la política contra la pobreza”, Ed. CIEPP- Miño y Dávila. Bs. As.

Lo Vuolo, R. (2001): “Alternativas. La economía como cuestión social”, Ed. Altamira, Bs. As.

Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L. y Rodríguez, C. (1999): “La pobreza… de la política contra la pobreza”, Ed. Miño y Dávila, Bs. As.

Lucas, R. (1998): “On the Mechanics of Economics development”, Journal of Monetary Economics, Vol. 22 Elsevier North Holland.

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.

Luhmann, N. (1990): “Political theory in de welfare state”, Walter D Gruyter, Berlín-New York.

Marchionni, M. y Edo, M. (2017): “Condicionalidad educativa en la AUH: diagnóstico y alternativas”, UNICEF, ANSES, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Consejo de Coordinación de Políticas Sociales, en “Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la AUH” ISBN:978-92-806-4915-4

Marques Pereira, J. (1996), “Les límites de l’État en Amérique latine”. Citoyenneté, intervention sociale et croissance économique. Cahiers des Amériques Latines (14), pp 45-62.

Marshall, T. (1950): “Ciudadanía y clase social”, Ed. Alianza, Madrid.

Martínes Franzoni, J: (2008): “Régimen de Bienestar Familiarista. ¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social en América Central”, CLACSO, Bs. As. Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop.franzoni

Maurizio, R. (2009). “Políticas de transferencias monetarias en Argentina: evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad, y evaluación de sus costos”, en OIT, Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina, Bs. As.

Mazzola, R.: (2012) "Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina”, Ed. Prometeo, Bs. As.

Mendicoa, G. (2003): “Sobre tesis y tesistas. Lecciones de enseñanza-aprendizaje”, Ed. Espacio, Bs. As.

Menger, C. (1976): “Principles of economics”, Auburn, Alabama: Ludwig Von Mises Institute.

Merklen, D. (2013): “Las dinámicas contemporáneas de la individuación”, en Castel, R.; Kessler, G.; Murard, N. y Merklen, D. (Eds.), “Individuación, precariedad e inseguridad. ¿Desinstitucionalización del preseVonnte?”, Ed. Paidós, Bs. As.

Mincer, J. (1974): “Schooling, experience and earning.”, New York University Press for National Bureau of Economics Research.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2011): “Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Nacional y Popular”. Tomo I, Ed. Artes Gráficas Uranano, Bs. As.

Minujín, A. (1993): “Cuesta Abajo. Los Nuevos Pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina”. UNICEF Lozada, 2ª edición, Bs. As.

Moljo, C. (2005): “Trabajadores Sociales en la historia. Una perspectiva transformadora”, Ed. Espacio, Bs. As.

Moreira, C; Raus, D. y Gómez Leyton, J. (coord.) (2008): “La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades”, Ed. TRILCE, Montevideo.

Moscovici, S. (1979): “El psicoanálisis, su imagen y su público”, Ed. Huemul, Bs. As.

Moscovici, S. (1993) “Manual de Psicología Social”, Ed. Paidós, Barcelona.

Moscovici, S. (1981): “On social representations”, en Forgas, J. P. (Ed.), “Social Cognition perspectives on everyday knowledge”, Academic Press, Londres.

Murillo, S. (2011): “La nueva cuestión social y el arte neoliberal de gobierno”. Revista Cátedra Paralela, núm. 8.

Murillo, S. (2012), con la colaboración de José Seoane: “Posmodernidad y Neoliberalismo. Reflexiones críticas desde los proyectos emancipatorios de América Latina”. Capítulos 1,4,6 y 9, Ed. Luxemburg. Bs. As.

Murmis, M. y Feldman, S. (1993): “La heterogeneidad social de las pobrezas” en Minujìn, A. et al., “Cuesta Abajo. Los Nuevos Pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina”. UNICEF Lozada, 2ª edición, Bs. As.

Murray, C. (1996): “Charles Murray and the Underclass: The Developing Debate”. London: Hartington Fine Arts Ltd.

Myrdal, G. (1959): “Teoría Económica y regiones subdesarrolladas”, México D.F., Fondo de la Cultura.

Neffa, J. (2009): “El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD). Análisis de sus características y objetivos, fortalezas y debilidades”., CLACSO, disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160222043101/15.pdf

Nun, J. (2011): “La desigualdad y los impuestos. Introducción para no especialistas”, Capital Intelectual, Bs. As.

Nurkse, R. (1955): “Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados”, Ed. Fondo de Cultura Económica.

Ocampo Marin, L. (2005): “De lo regional a lo territorial”. VI Encuentro de Postgrados Iberoamericanos sobre Desarrollo y Políticas Territoriales: construyendo espacios para la colaboración regional, Toluca.

O’Connor, J. (1973): “The Fiscal Crisis of State”, Ed. St. Martin’s Press, New York.

ODI (Overseas Development Institute) (1999): “What Can We Do With a Rights-Based Approach to Development”, Briefing Paper, Londres.

O´Donnell, G., (1993): “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas”. Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, IDES, (130), 55-72. Bs.As.

Offe, C. (1994): “Contradicciones en el Estado del Bienestar”, Ed. Alianza, Madrid.

Olaya, E.; Mellizo, W. y Cifuentes, R. (2008): “Tensiones entre teoría y realidad. Posturas que asumimos Trabajadores y Trabajadoras Sociales”. Revista Tendencias y Retos, n.º 13.

Parra, G. (1999): “Antimodernidad y Trabajo Social, Orígenes y expansión del Trabajo Social Argentino”, Ed. Espacio, Bs. As.

Paugam (2008): “O enfraquecimiento e a ruptura dos vínculos sociais”. As artimamhas da exclusao, 67-86. Bader Sawaia (dir.). Petrópolis: Vozes.

Pautassi, L. (2001). “Estabilización, ajuste estructural y derechos sociales. Acerca de la relación entre orientación política y cambio técnico-económico”, en Christian Courtis (comp.): “Desde otra mirada. Textos de teoría crítica del derecho”, Ed. Eudeba, Bs. As.

Pautassi, L. (2010): “Perspectivas de derechos, políticas públicas e inclusión social”, Ed. Biblos, Bs. As.

Pautassi, L., Arcdiácono, P. y Straschnoy, M. (2013): “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”, CEPAL, División de Desarrollo Social. Iniciativa CEPAL-UNICEF.

Pautassi, L., & 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: Publicaciones Naciones Unidas, enero de 2010.

Paz, J. (2010): “Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y El Caribe: sustento teórico, implementación práctica e impacto sobre la pobreza en la región”. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Bs. As.

Pérez Sainz, J. (2013): "¿Disminuyeron las desigualdades sociales en América Latina durante la primera década del Siglo XXI? Evidencias e interpretaciones", en Desarrollo Económico, Volumen 53 n.º 209-210, pp. 57 a 73.

Piavotti, M. (2015): *"*Intervención del estado ¿por dónde empezar? Prioridades y criterios según la dimensión territorial de la exclusión social (primera parte)". Revista Civis Mundi.

Pico, J. (1990): "Teorías del estado de bienestar", Ed. Siglo XXI, México.

Polanyi, K. (2017): "La Gran Transformación. Los Orígenes Políticos Económicos de Nuestro Tiempo", Ed. Fondo de la Cultura Económica, Bs. As.

Portantiero, J. C. (2000): "El tiempo de la política. Construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000", Temas Grupo Editorial, Bs. As.

Quesada, M, Matus, T, Rodríguez, N, Onetto, L, Ponce de León, M, Paiva, D. (1995): "Perspectivas Metodológicas en Trabajo Social" ALAETS-CELATS disponible en: www.ts.ucr.ac.cr.

Raed, J. (2018): "Los pobres cada vez toman más deuda para sostener sus consumos básicos", en Tiempo Argentino (2018, marzo 10). Acceso 15/01/2019. Disponible en: https://www.tiempoar.com.ar/nota/los-pobres-cada-vez-toman-mas-deuda-para-sostener-sus-consumos-basicos.

Reygadas, L. (2008): "La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad", Ed. Anthropos, México.

Ribe, H. (1990): "How adjustement programs can help the poor. The World Bank's experience", Discussion Papers n. º 71, Washington (D.C.)

Robles, C. (2013): "La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina. Un proyecto en claro-oscuro". En AAVV. Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe. Colección CLAC-SO-CROP. CLACSSO, Bs. As.

Roca, E. (2010): Ingreso Universal por Hijo para protección social. Presentación en Workshop Internacional: "Compartiendo experiencias innovadoras sobre el piso de protección social", Centro Internacional de Formación, Organización Internacional del Trabajo, Turín, 8 y 9 de julio.

Rodríguez Enríquez, C. (2011): "Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿por dónde anda América Latina? en CEPAL Serie Mujer y Desarrollo, n.°109. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/biststream/handle/11362/5836/S1100854_es.pdf?sequence=1&isAllowed=v

Roffman, R.; Grushka, A. 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, Bs. As.

Romer, P. (1986): "Increasing returns and Long-Run Growth", the Journal of Political Economy, University of Chicago Press.

Rosanvallon, P. (1995): "La nueva cuestión social. Repensar el Estado de providencia", Ed. Manantial, Bs. As.

Rosanvallon, P. (2012): "La sociedad de los iguales", Barcelona, RBA.

Rossel, C., Courtoisie, D. y Marsiglia, M. (2014): "Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia y la adolescencia: apuntes a partir del caso de Uruguay". División de Desarrollo Social de la CEPAL. Proyecto CEPAL-UNICEF UNI/12/001.

Rozas Pagaza, M. (2001): "La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del trabajo social", Ed. Espacio, Bs. As.

Sábato, H. y Romero, L. (1992): "Los trabajadores de Buenos Aires. La experiencia del mercado 1850-1880", Ed. Sudamericana, Bs. As.

Sader, E. (2008): "Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina", Bs As, CTA/CLACSO.

Sader, E. (2009): "Postneoliberalism in Latin America. Development dialogue "Postneoliberalism - A beginning debate", n. º 51, January. pp. 171-179.

Sader, E. (2012): "Posneoliberalismo en Brasil". En América Latina en Movimiento: "América Latina: Las izquierdas en las transiciones políticas", n.° 475. Disponible en: http://www. alainet.org/publica/475.phtml (última vista 12/9/15)

Salvia, A., Musante, B y Mendoza Jaramillo, A. (2013): "Análisis de impacto de la AUH en materia de inseguridad alimentaria y déficit educativo". UCA, Bs. As. Disponible en http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/AUH_integrado_03pdef

Sarfaty, G. (2009). "Why culture matters in internacional institutions: the marginality of human rights at the World Bank", "American Journal of International Law, Vol. 103.

Schultz, T. (1961): "Investment in Human Capital", The American Economic Review 51.1, USA, Robert Moffitt, Johns Hopkins University Editor.

Semán, P. y Ferraudi, C. (2016): "Los sectores populares". En Kessler, G. (Comp.): "La sociedad argentina hoy: radiografía de una nueva estructura", Ed. Siglo XXI, Bs. As.

Sepúlveda Carmona, M. (2013): "El enfoque de derechos en la protección social en América Latina. Seminario Internacional "Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal". CEPAL, Montevideo.

Serrano Pascual, A. (2004): "Are European activation policies converging?" Contribution prepa red for the I REC conference, Aalborg, 28 August.

Siede, M. (2005): "Algunos trazos sobre la Reconceptualización en Argentina. Reflexiones sobre su proyección en la contemporaneidad profesional". Ponencia. Segundo encuentro: Enseñar la Historia y Hacer la Historia. Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de San Juan.

Simmel, G. (2002): Sobre la Individualidad y las Formas Sociales–Escritos Escogidos (Introducción y edición por Donald N. Levine). Universidad Nacional de Quilmes, Ed. Bernal, Bs. As.

Sirvent, M. (1998): "Los diferentes modos de operar en investigación social". Universidad de Bs. As.

Sirvent, M. (1999): "Cultura popular y participación social", Ed. Dávila, Bs. As.

Smulovitz, C. (2008), "Petición y creación de derechos: la judicialización en Argentina", en Sieder, R, Schojolden, L y Angell, A. (Eds) "La judicialización de la política en América Latina" (pp.193- 223). Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Soldano, D y Andrenacci, L. (2006): “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, en Andrenacci, L. (comp.) “Problemas de política social argentina”, Ed. Prometeo-UNGS, Bs. As.

Steinberg, C., Centrágolo, O. y Gatto, F. (2011): “Desigualdades territoriales en la Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo”, Documento Proyecto, Santiago de Chile, CEPAL y Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina.

Straschnoy, M. (2016): “Las condicionalidades de la Asignación Universal por Hijo. Un análisis desde el enfoque de derecho y las capacidades estatales”. Revista Administración Pública y Sociedad, ISSN: 2524-9568.

Svampa, M. (2005): “La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo”, Ed. Taurus, Bs. As.

Svampa, M y Pereyra, S. (2003): “Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras”, Ed. Biblos, Bs. As.

Taylor, S. y Bogdan, R. (1994): “Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados”, Ed. Paidós, Barcelona.

Tedesco, J. y Aguerrondo, I. (2005): “¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo?”, Instituto Internacional de Planeamiento de la educación y Ministerio de Educación, Bs.As.

Tenti Fanfani, E. (1989): “Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención”, CEAL, Bs. As.

Tilly, C. (2000): “La desigualdad persistente”, Ed. Manantial, Bs. As.

Tiramonto, G. (2004). “La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media”, Ed. Manantial, Bs. As.

Torrado, S. (1992): “Estructura Social en Argentina 1945-1983”, Ed. De la Flor, Bs. As.

Trachitte, T., Lera, C., Martínez, G, Herrera, M., González, M. (2014): “Trabajo Social: textos y política en clave histórica”, Ed. EDUNER, Concepción del Uruguay.

Valles, M. (1997): *"*Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional", Ed. Síntesis, Madrid.

Van Hoof, G. H. J. (1984) en: "The legal nature off economics, social and cultural rights: a rebuttal of some tradictional views", en P. Alston y K. Tomasevsky (comps.), Rights to Food, Utrecht, Países Bajos.

Vekemans, R., Giusti, J. y Silva, I. (1970): "Marginalidad, Promoción Popular e Integración Latinoamericana". Cuadernos de discusión IV. Chile: Desal-Troquel.

Vilas, Carlos (2011): "Después del Neoliberalismo: Estados y procesos políticos en América Latina", Ediciones de la UNLA, Lanús.

Vilas, C. (2017): "Más allá de la emergencia". En Cuaderno de Coyuntura n.° 5, Centro de Estudios de Ciudad. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de 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.

Von Mises, L. (1968): "La acción humana (tratado de Economía)", Ed. Sopec, Madrid.

Wacquant*,* Löic J. D. (1992*)*: Présentation de P. Bourdieu y L. J. D. Wacquant*,* Réponses. Pour une anthropologie réflexive.

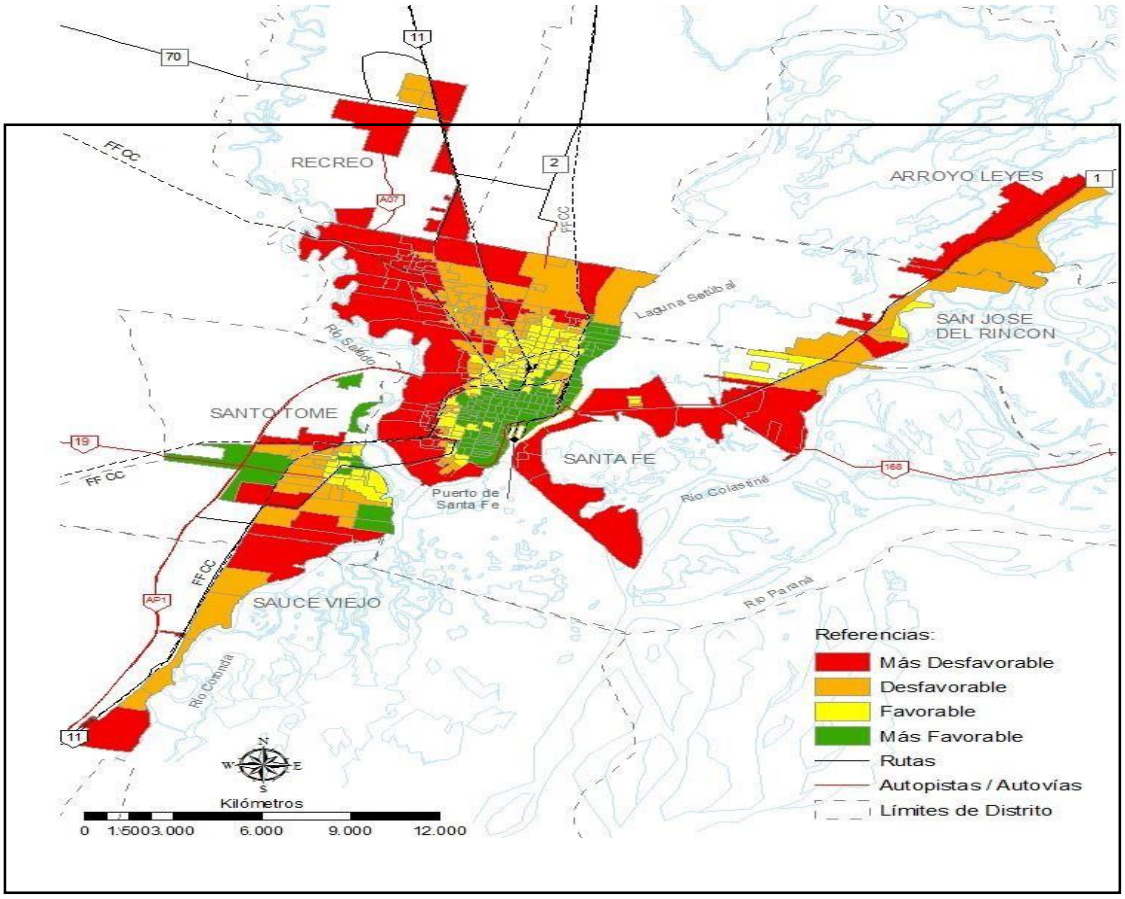
Weber, M. (1968): *"*Economía y Sociedad*"*. Universidad de California, Berkeley.

Zimmermann, E. (1995): "Los liberales reformistas. La cuestión social en Argentina 1890-1916", Ed. Sudamericana, Bs. As.

ANEXO

Cuadro I

Dimensiones de la Calidad de Vida, según categorías (radios censales considerando: nivel educativo, disponibilidad de servicios públicos, condiciones habitacionales y sanitarias)



Fuente: Departamento de Geografía de la Universidad Nacional del Litoral. Elaborado por Gómez y Piavotti (con base y cruce de datos del Censo 2001 y otros).

Cuadro II

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

País	Programas en operación (año inicio)
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009); Programa Ciudadanía Porteña "Con todo derecho" (2005)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto (2006); Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy de Padilla" (2009)
Brasil	*Bolsa Família* (2003)
Chile	Chile Solidario (2002)
Colombia	Familias en Acción (2001); Red Juntos (Red para la superación de la pobreza extrema) (2007); Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (2005)
Costa Rica	Avancemos (2006)
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (2003)
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (ex Red Solidaria) (2005)
Guatemala	Mi Familia Progresa (2008)
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990); Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición (2010)
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) (2002)
México	Oportunidades (ex Progresa) (1997)
Panamá	Red de Oportunidades (2006) Paraguay Tekoporâ (2005); Abrazo (2005)
Perú	Juntos (2005)
República Dominicana	Solidaridad (2005)
Trinidad y Tabago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP) (2006)
Uruguay	Asignaciones Familiares (2008)

País	Programas finalizados (años)
Argentina	Familias por la Inclusión Social (2005-2009); Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002-2005) [a]
Brasil	*Bolsa Escola* (2001-2003) [b]; *Bolsa Alimentação* (2001-2003) [b c]
Costa Rica	Superémonos (2000-2006) Ecuador Bono Solidario (1998-2002)
Honduras	PRAF/BID II (1998-2005); PRAF/BID III (2007-2009);
Nicaragua	Red de Protección Social (RPS) (2000-2006); Sistema de Atención a Crisis (SAC) (2005-2006)
Uruguay	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007)

Fuente: CEPAL.

Decreto 1602/09. Asignación Universal por Hijo para Protección Social
VISTO las Leyes Nros. **24.714** y **26.061** y el **Decreto N° 897 del 12 de julio de 2007**, y **CONSIDERANDO**:
Que los más diversos sectores políticos y sociales han expresado su predisposición favorable a la adopción de políticas públicas que permitan mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social.
Que a través de la Ley N° **24.714** se instituyó con alcance nacional y obligatorio un **Régimen de Asignaciones Familiares**.
Que dicha norma abarca a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral y a los beneficiarios tanto del Sistema Integrado Previsional Argentino como de regímenes de pensiones no contributivas por invalidez.
Que, en el régimen establecido por la ley citada se encuentran previstas, entre otras, la **asignación por hijo** consistente en el pago de una **suma mensual por cada hijo menor de 18 años** que **estuviere a cargo del beneficiario, así como la asignación por hijo con discapacidad.**
Que en el mencionado **Régimen de Asignaciones Familiares** *no se incluye a los grupos familiares que se encuentren, desocupados o que se desempeñen en la economía informal.*
¡Que la Ley N° 26.061 tiene por objeto la Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los Tratados Internacionales en los que la Nación sea parte!
Que por el artículo 3o de dicha norma se entiende por interés superior de aquéllos a quienes protege la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías que a ellos se les reconoce, entre los que se encuentran el derecho a la 107 obtención a una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la Seguridad Social. **Que** cabe agregar que el artículo 26 de la Ley N° **26.061** dispone que los organismos del Estado deberán establecer políticas y programas para la inclusión de las niñas, niños y adolescentes, que consideren la situación de los mismos, así como de las personas que sean responsables de su mantenimiento. **Que**, si bien las políticas de estado llevadas a cabo han producido una mejora en la situación económica y financiera del país reduciendo los niveles de pobreza y de marginalidad alcanzándose, asimismo, un importante incremento del nivel ocupacional, *subsisten situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender.* **Que**, en virtud de ello, se torna necesario contemplar la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el actual **Régimen de Asignaciones Familiares** instituido por la Ley N° **24.714** creándose, a tal fin, la **Asignación Universal por Hijo para Protección Social.**
Que la referida Asignación Universal por Hijo para Protección Social consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno sólo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado.
Que, *como el resto de los beneficios* de *la* Ley N° **24.714**, la asignación que se crea será financiada con los recursos previstos en el artículo 18 de la Ley N° **24.241**. **Que** estos recursos se han fortalecido a partir de las inversiones que se han efectuado de los fondos que constituyen el **Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino** creado por el **Decreto N° 897/07** y de la rentabilidad anual obtenida, resultando posible dar sustento al financiamiento de la **Asignación Universal**

por Hijo para Protección Social, que por el presente se instituye. **Que** el otorgamiento del beneficio se somete a **requisitos** que deberán **acreditarse** para **garantizar la universalidad** y a la vez **preservar la transparencia**, *¡condicionándolo al cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios para menores y a la concurrencia a!* **sistema público de enseñanza.** 108 **Que** la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (**ANSES**), como organismo autónomo sujeto a la supervisión de la **COMISION BICAMERAL DE CONTROL DE LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL** creada por el artículo 11 de la Ley N° **26.425**, deberá dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones.

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.

Que, como se ha destacado, una medida de tal naturaleza tiene sin embargo una indudable relevancia en cuanto significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados. No implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece una *respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal.*

Que la clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El **trabajo decente** sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona.

Que la mejor política social de promoción y articulación del tejido social es el trabajo que, sumado a la educación, la salud, la modernización o creación de infraestructura, servicios básicos y viviendas, permitirá **mejorar las condiciones de vida** y avanzar sobre el **núcleo más duro de la pobreza**, consolidando progresivamente un desarrollo humano integral, sostenible e incluyente.

Que existe consenso entre la comunidad y las instituciones sobre la urgencia en implementar medidas que permitan combatir la pobreza, así como brindar apoyo y asistencia a las familias como núcleo de contención natural y bienestar de la sociedad, mediante la adopción de medidas de alcance universal.

Que la particular naturaleza de la situación planteada y la urgencia requerida para su resolución, dificultan seguir los trámites ordinarios previstos por la CONSTITUCION 109 NACIONAL para la sanción de las leyes, por lo que el PODER EJECUTIVO NACIONAL adopta la presente ***medida con carácter excepcional.***

Que la Ley N° **26.122**, regula el trámite y los alcances de la intervención del H, CONGRESO DE LA Nación respecto de los **Decretos de Necesidad y Urgencia** dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de los dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Que la citada ley determina que la **Comisión Bicameral Permanente** *tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia*, así como elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles. Que el artículo 20 de la Ley N° **26.122** prevé incluso que, en el supuesto que la Comisión Bicameral Permanente no eleve el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3 y 82 de la CONSTITUCION NACIONAL. **Que**, por su parte, el artículo 22 de la misma ley dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82

de la Carta Magna. **Que** ha tomado la intervención de su competencia el servicio jurídico permanente.
Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el artículo 99, inciso 3, de la CONSTITUCION NACIONAL y de los artículos 2o, 19 y 20 de la Ley N° **26.122**.
Por ello,
LA **PRESIDENTA DE LA NACION ARGENTINA** EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS **DECRETA**:
ARTICULO 1o.-*Incorpórase* como inciso c) del artículo 1o de la Ley N° **24.714** y sus modificatorios, el siguiente texto: "c) Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y 110 pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal."
ARTICULO 2°. - incorporase al artículo 3o de la Ley N° **24.714** y sus modificatorios el siguiente párrafo:
"Quedan **excluidos** del beneficio previsto en el artículo 1o inciso c) de la presente los **trabajadores que se desempeñen en la economía informal**, **percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil**."
ARTICULO 3°. - Incorporase como inciso c) del artículo 5º de la Ley N° **24.714** y sus modificatorios, el siguiente:
"c) Las que correspondan al inciso c) del artículo 1o de esta ley con los siguientes recursos:
1. Los establecidos en el artículo 18 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias;
2. Los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Provisional Argentino creado por el Decreto N° 897/07 y modificatorios."
ARTICULO 4o.- Incorporase como inciso i) del Artículo 6o de la Ley N° **24.714** y sus modificatorios, el siguiente:
" i) Asignación Universal por Hijo para Protección Social."
ARTICULO 5°. - Incorporase como artículo 14 bis de la Ley N° **24.714** y sus modificatorios, el siguiente:
"***ARTICULO 14 bis.-*** La **Asignación Universal por Hijo para Protección Social** consistirá en una **prestación monetaria no retributiva de carácter mensual**, que se abonará a uno sólo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o **sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado;** en ambos casos, siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la Ley N° **24.714**, modificatorias y complementarias. Esta prestación **se abonará por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a CINCO (5) menores**."
ARTICULO 6o.- Incorporase como artículo 14 ter de la Ley N° **24.714** y modificatorios, el siguiente: 111 "***ARTICULO 14 ter. -*** Para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, se requerirá:
a) **Que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente**, con **residencia legal en el país no inferior a TRES (3) años previos a la solicitud.**
b) Acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor, mediante Documento Nacional de Identidad.
c) Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor, mediante la presentación de las partidas correspondientes y en los casos de adopción, tutelas y cúratelas los testimonios judiciales pertinentes.
d) La acreditación de la condición de discapacidad será determinada en los términos del artículo 2o de la Ley N° 22.431, certificada por autoridad competente.

e) **Hasta los CUATRO (4) años de edad** -inclusive-, deberá **acreditarse** el **cumplimiento de los controles sanitarios** y del **plan de vacunación obligatorio**. *Desde* los **CINCO (5) años de edad y hasta los DIECIOCHO (18) años, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos.**
f) El **titular del beneficio deberá presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente** y a las calidades invocadas, de comprobarse la falsedad de algunos de estos datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.
ARTICULO 7o.- Incorporase como inciso k) del artículo 18 de la Ley N° **24.714** y sus modificatorios:
"inciso k) Asignación Universal por Hijo para Protección Social: la mayor suma fijada en los incisos a) o b), según corresponda.
El OCHENTA POR CIENTO (80%) del monto previsto en el primer párrafo se abonará mensualmente a los titulares de las mismas a través del sistema de pagos de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) 112. El restante VEINTE POR CIENTO (¡20%) será reservado en una Caja de Ahorro a nombre de! titular en el BANCO DE LA NACION ARGENTINA percibido a través de tarjetas magnéticas emitidas por el banco, sin costo para los beneficiarios.
Las *sumas podrán cobrarse cuando el titular acredite, para los menores de CINCO (5) años, el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación y para los de edad escolar, la certificación que acredite, además, el cumplimiento del ciclo escolar lectivo correspondiente.*
La falta de acreditación producirá la pérdida del beneficio.
ARTICULO 8o.- Los **monotributistas sociales** se encuentran alcanzados por las previsiones de la presente medida.
ARTICULO 9º.- La *percepción de las prestaciones previstas en el presente decreto resultan incompatibles con el cobro* de cualquier suma originada en **Prestaciones Contributivas** o **No Contributivas Nacionales**, **Provinciales, Municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, incluyendo las prestaciones de las Leyes Nros. 24.013, 24.241 y 24.714 y sus respectivas modificatorias y complementarias.
ARTICULO 10.- Facultase a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (**ANSES**) a dictar las **normas complementarías** pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones.
ARTICULO 11.- El presente decreto comenzará a regir a partir del **1o de noviembre de 2009.**
ARTICULO 12.- Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del HONORABLE CONGRESO DE LA NACION.
ARTICULO 13.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCION NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.
FIRMANTES:
SRA. PRESIDENTA DE LA NACION SR. JEFE DE GABINETE DE MINISTROS SR. MINISTRO DEL INTERIOR 113.
SR. MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO SRA. MINISTRA DE DEFENSA SR. MINISTRO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS SRA. MINISTRA DE INDUSTRIA Y TURISMO SR. MINISTRO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA SR. MINISTRO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS SR. MINISTRO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS SR. MINISTRO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL SRA. MINISTRA DE DESARROLLO SOCIAL SR. MINISTRO DE SALUD SR. MINISTRO DE EDUCACION SR. MINISTRO DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION PRODUCTIVA.

Guía de Entrevista:

Institución educativa / salud:

Trabajador/arSocial:

Fecha:

Primer Momento. Priorizando la presentación[167]

Presentación general del tema y motivo de la entrevista la entrevista.

¿En qué año se graduó y en que institución académica?

¿Siempre trabajó en esta repartición? ¿Cuándo se incorporó a esta institución formalmente a trabajar como profesional?

¿Cuáles son las características más importantes que podría mencionar de la población que concurre a esta institución?

Segundo Momento. Inserción al tema objeto de estudio

En referencia a la Asignación Universal por Hijo ¿Qué podría comentar sobre la misma? ¿Cuál es su punto de vista?

¿La institución, cuenta con relevamientos, referencias u otro tipo de datos y estadísticas de familias titulares de la AUH? ¿Para qué son utilizadas?

¿Cómo considera usted que la AUH influyó en la institución, titulares y familias?

¿Pudo percibir algún cambio significativo a partir de su implementación tanto en la institución, los/as titulares de la AUH y las familias? ¿Cuáles?

Considerando su trayectoria profesional en la institución y años de trabajo: ¿observó alguna similitud o diferencia entre los programas: ¿PJJHD, PFI, u otros PTC y la AUH?

Según su punto de vista, ¿Considera que la AUH, puede aportar con el mejoramiento de la salud, la educación u otras cuestiones? ¿Podría detallarlas?

En torno a las condicionalidades exigidas para el cobro de la AUH salud y educación ¿qué podría comentar y cuál es su punto de vista?

La AUH desde su creación en 2009 hasta la fecha atravesó dos gestiones de gobierno ¿observó cambios o aspectos significativos en la población que percibe esta prestación y concurre a la institución? ¿Podría comentar desde su intervención profesional cuáles y qué opinión tiene usted al respecto?

[167]Aclaración: los/as profesionales fueron contactados previamente vía telefónica acordando fecha y lugar donde se desarrollaría la entrevista y comentando aspectos generales de los motivos de la misma.

¿Cuál es su punto vista y opinión en cuanto el acceso al crédito que tuvieron titulares de AUH?

Según su parecer ¿Qué aspectos serían según usted los más significativos de la AUH? Y ¿cuáles serían los menos destacados?

¿Qué cuestiones se deberían fortalecer o modificar de la AUH?

Tercer momento: agradecimiento, saludos y disponibilidad de posibles encuentros

Agradeciendo su predisposición, tiempo y comentarios. ¿Querría decir algo más sobre la AUH o el tema y no haya preguntado o contenido en este guía?