

El sistema de protección social en la Argentina y en América Latina contemporánea : el rol del Estado frente a la cuestión social	Titulo
Ruiz del Ferrier, Cristina - Compilador/a o Editor/a; Tirenni, Jorge - Compilador/a o Editor/a; Ruiz del Ferrier, Cristina - Autor/a; Tirenni, Jorge - Autor/a; Casalis, Alejandro - Prologuista; Gradin, Agustina - Prologuista; Neffa, Julio César - Autor/a; Nuñez, Carlos Gastón - Autor/a; Rodríguez Usé, Jerónimo - Autor/a; Cappa, Andrés - Autor/a; Nadur, Yamila - Autor/a; Roffler, Erika - Autor/a; Ambort, Matilde - Autor/a; Rodríguez, Jorge - Autor/a; Garnero, María Gloria - Autor/a; Rodríguez Moyano, Inés - Autor/a; Gluz, Nora - Autor/a; Comas, Guillermina - Autor/a; Rubio, María Berenice - Autor/a; Pase, Hemerson Luiz - Autor/a; Melo, Claudio Corbo - Autor/a; Patella, Ana Paula Dupuy - Autor/a; Ferreira, Danilo - Autor/a; Paula, Sara Conceição de - Autor/a; Colón, América - Autor/a; Danani, Claudia - Entrevistado/a; Andrenacci, Luciano - Entrevistado/a;	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
FLACSO sede Argentina	Editorial/Editor
2016	Fecha
Documento de trabajo no. 3	Colección
AUH - Asignación Universal por Hijo; Inclusión social; Bienestar social; Políticas públicas; Estado; América Latina; Argentina;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
* <a href="http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20171108045136/pdf_1425.pdf">http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20171108045136/pdf_1425.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



ISBN: 978-950-9379-37-4



Documento de Trabajo N°3

# EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LA ARGENTINA Y EN AMÉRICA LATINA CONTEMPORÁNEA

## EL ROL DEL ESTADO FRENTE A LA CUESTIÓN SOCIAL

Cristina RUIZ DEL FERRIER  
Jorge TIRENNI  
(Compiladores)



**FLACSO**  
ARGENTINA



ÁREA  
**ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**









Documento de Trabajo N°3  
**EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN  
LA ARGENTINA Y EN AMÉRICA LATINA  
CONTEMPORÁNEA**  
EL ROL DEL ESTADO FRENTE A LA CUESTIÓN SOCIAL

Cristina RUIZ DEL FERRIER  
Jorge TIRENNI  
(Compiladores)



ÁREA  
**ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

## Compiladores

Cristina RUIZ DEL FERRIER  
Jorge TIRENNI

## Diseño y diagramación

Ignacio FERNÁNDEZ CASAS

*Buenos Aires, mayo de 2016*

Documentos de Trabajo es una serie de publicaciones del Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede académica Argentina. Se propone abordar temáticas específicas en relación al Estado, al desarrollo, las políticas públicas, la sociedad civil, la administración pública y la integración regional y global. Cada Documento de Trabajo refleja los resultados de los proyectos de investigación del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina.

## Área Estado y Políticas Públicas. Gestión del Conocimiento.

Dir. Dr. Daniel García Delgado  
Editora Cristina Ruiz del Ferrier

## Contacto

Cristina Ruiz del Ferrier  
Oficina 31 - primer piso - Ayacucho 555 (CI026AAC)  
<http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/>

El sistema de protección social en la Argentina y en América Latina contemporánea: el rol del Estado frente a la cuestión social / Julio César Neffa ... [et al.]; compilado por Cristina Ruiz del Ferrier; Jorge Tirenni. 1a ed compendiada. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Flacso Argentina, 2016.

Libro digital, PDF (Documento de trabajo no 3 / Ruiz del Ferrier, Cristina ; Tirenni, Jorge; 3)

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-950-9379-37-4

1. Estado. 2. Políticas Públicas. 3. Argentina. I. Neffa, Julio César II. Ruiz del Ferrier, Cristina , comp. III. Tirenni, Jorge, comp.  
CDD 320.6



Este Documento de Trabajo y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

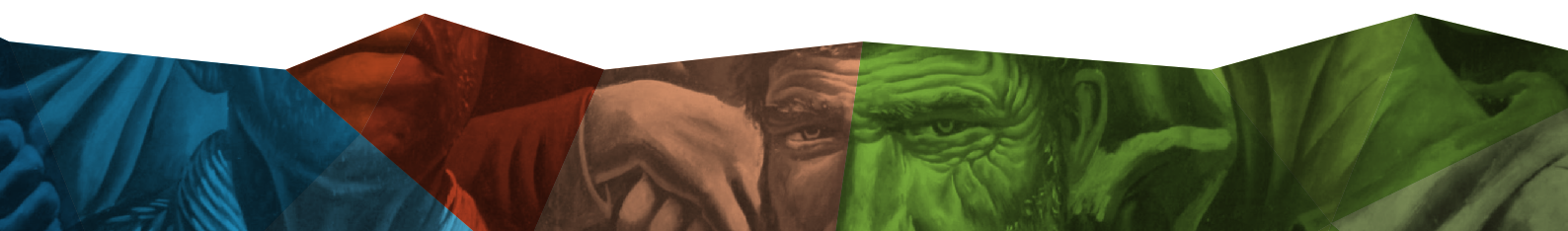
El contenido de este Documento de Trabajo no puede utilizarse con fines comerciales.



## SUMARIO

<b>PRÓLOGO</b>	9
<b>Por Alejandro Casalis y Agustina Gradin</b>	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	13
<b>Por Cristina Ruiz del Ferrier y Jorge Tirenni</b>	
<b>PRIMERA PARTE: Inclusión social y Políticas Públicas para los Sectores vulnerables.</b>	19
Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT).	21
<b>Por Julio César Neffa</b>	
Protección social y sujetos de la política.	31
<i>Construcción de problemas sociales, ciudadanía y representación.</i>	
<b>Por Carlos Gastón Nuñez</b>	
La ANSES en el debate por la Coparticipación Federal de Impuestos.	37
<b>Por Jerónimo Rodríguez Usé y Andrés Cappa</b>	
El Sistema de Pensiones en Argentina desde un enfoque de género:	47
<i>Un análisis sobre las reformas recientes y perspectivas futuras.</i>	
(1994-2015)	
<b>Por Yamila Nadur</b>	
La protección social de la infancia y adolescencia: Avances y desafíos de gestión.	59
<i>Una lectura de la experiencia de la provincia de Buenos Aires.</i>	
<b>Por Erika Roffler</b>	
<b>SEGUNDA PARTE: La Asignación Universal por Hijo en la Argentina:</b>	67
<b>¿Programa social o Garantía de derechos?</b>	
Condicionalidad educativa de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.	69
<i>Accesibilidad y garantía de derechos.</i>	
(2009- 2015)	
<b>Por Matilde Ambort</b>	

Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, Escuelas y Familias: <i>Alcances, desafíos pendientes y preocupaciones en un escenario de incertidumbre.</i> <b>Por Jorge Rodríguez y María Gloria Garnero</b>	81
Transformaciones en el sistema de protección social y escolarización: <i>Balances y perspectivas en vistas a la democratización de la educación.</i> (1990-2012) <b>Por Inés Rodríguez Moyano y Nora Gluz</b>	97
Protección social e inserción laboral desde una perspectiva dinámica. <i>Una mirada sobre las políticas de transferencias monetarias y las trayectorias de trabajo en un barrio popular.</i> (Crisis y postconvertibilidad en Argentina). <b>Por Guillermina Comas y María Berenice Rubio</b>	109
<b>TERCERA PARTE:</b> Las Políticas de inclusión social en América Latina: Interrogantes y desafíos.	125
Transferência de renda na América Latina. <b>Por Hemerson Luiz Pase, Claudio Corbo Melo y Ana Paula Dupuy Patella</b>	127
Reflexiones sobre los alcances y los límites de las Asignaciones Familiares. <i>Plan de Equidad en Uruguay.</i> <b>Por Danilo Ferreira</b>	139
Condicionalidade, focalização e ebulição penal: <i>Consensos e orientações de órgãos internacionais.</i> (Contrastes “desde o sul” e “desde o norte” na América Latina neoliberal). <b>Por Sara Conceição De Paula</b>	151
Hacia una política integral de protección social a la infancia en Venezuela. (1990-2015) <b>Por América Colón</b>	165
<b>ENTREVISTAS</b>	175
<b>A Claudia Danani</b> <i>Especialista en Políticas Sociales, en Sistemas de Seguridad Social y en Sindicalismo.</i> Por Cristina Ruiz del Ferrier y Jorge Tirenni	177
<b>A Luciano Andrenacci</b> <i>Especialista y consultor en políticas sociales en la Argentina y en América Latina.</i> Por Cristina Ruiz del Ferrier y Jorge Tirenni	185
<b>SOBRE LOS AUTORES</b>	189







# PRÓLOGO



## Prólogo

El tercer Documento de Trabajo del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina titulado “*El Sistema de Protección Social en Argentina y en América Latina contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social*” constituye un aporte significativo al estudio de los Sistemas de Protección Social, por la rigurosidad académica de cada uno de los artículos que componen la compilación, por la actualidad en el análisis, la diversidad de los temas que abarcan y por esta interesante combinación de aportes de especialistas de reconocida trayectoria junto con jóvenes investigadores.

Una de las principales contribuciones de este Documento de Trabajo es echar luz sobre los Sistemas de Protección Social en la región y destacar sus características, alcances y modificaciones más recientes desde una perspectiva que articula el análisis de los procesos políticos, económicos, sociales e institucionales con elementos históricos y de coyuntura. Asimismo, el Documento nos permite acceder a un análisis riguroso sobre el rol que el Estado desempeña en relación a los Sistemas de Protección Social y las políticas públicas orientadas a la ampliación de la ciudadanía social en la Argentina y en América Latina resaltando la relevancia que estos tienen en el sostenimiento de procesos de desarrollo inclusivos.

Otro aporte significativo del Documento es que los trabajos que aquí se compilan son el resultado de investigaciones que dan cuenta de las modificaciones que se produjeron en el escenario político-institucional de la Argentina y en América Latina en los últimos quince años. Por lo tanto, permiten no sólo acceder a un análisis valioso por lo que relatan en sí mismo cada uno de los artículos de la compilación, sino que a la vez, leídos en su conjunto, constituye un aporte a la comprensión, y a la reflexión crítica y propositiva, de los procesos sociales que protagonizó nuestra región en los inicios del siglo XXI.

Hacia fines del siglo XX en América Latina se comenzaron a observar signos de la crisis del Estado neoliberal y de su modelo de acumulación. Principalmente, algunos de estos se asociaron a la crisis del modelo económico-especulativo, el agotamiento del endeudamiento externo como mecanismo de financiamiento, el descentramiento de la política, la crisis de representación, el aumento de la pobreza estructural, la desigualdad, la vulnerabilidad social y la emergencia de una nueva cuestión social, todos estos, indicadores sintomáticos

de las transformaciones acontecidas durante el periodo de auge y consolidación del neoliberalismo.

La crisis del modelo neoliberal en la región, a principio del nuevo milenio, dio lugar a la emergencia de gobiernos progresistas y neodesarrollistas, y con ellos, la adopción por parte del Estado de nuevas orientaciones de políticas públicas en materia de regulación económica, distribución del ingreso, ampliación de la cobertura del sistema de protección social y el reconocimiento de nuevos derechos a los sectores vulnerables. Este proceso resultó favorecido por un contexto de alza del precio de las *commodities* y una inserción internacional más favorable para la región en la globalización multipolar. Asimismo, estos procesos vinieron acompañados de debates en torno al desarrollo como eje orientador de las políticas públicas, de la ampliación de los márgenes de autonomía estatal y de su capacidad de regulación, y de la noción de ciudadanía. Debates que, desde luego, revitalizaron viejas discusiones, pero que tuvieron como objetivo central, poner énfasis en la forma de intervención estatal en la sociedad, sus formas de protección e inclusión.

En este escenario se fueron configurando en América Latina nuevos y heterogéneos modelos de desarrollo que han tenido como eje común un rol activo del Estado en cuanto a: su intervención y orientación de los procesos de acumulación y a la regulación de los actores económicos; a la ampliación de la autonomía frente a los países desarrollados y los organismos internacionales centrales; a los procesos de desarrollo productivo mediante políticas proteccionistas; al estímulo al mercado interno y del consumo; y por supuesto, el tema que nos convoca, la ampliación de derechos sociales y civiles, los procesos de inclusión y los sistemas de protección social. En definitiva, estos modelos de desarrollo han tenido en común un fuerte impulso de la redistribución de la riqueza a partir de la intervención estatal en el proceso de desarrollo. Y, por lo tanto, también tuvieron en común el cuestionamiento, en algunos casos más directos que en otros, de la estructura de poder tradicional en nuestras sociedades.

La prolongación de la crisis financiera internacional que se inició en 2008, y la caída sostenida de precio y demanda internacional de las *commodities* a partir de 2012, impactaron fuertemente en la calidad de vida de los sectores populares. Como característica insoslayable del periodo 2008 - 2015,

para sostener la demanda y el poder adquisitivo de los trabajadores, los gobiernos recurrieron al aumento de la inversión pública en salud y educación, al sostenimiento del empleo y de la capacitación laboral, a políticas de transferencia de ingresos hacia los sectores más vulnerables y a una reformulación del sistema hacia un esquema que combinó lo contributivo y lo no contributivo, permitiendo ampliar y mejorar el piso de protección social de los sectores más vulnerables. Sobre un análisis exhaustivo de estas transformaciones nos invitan a reflexionar las próximas páginas, como así también a un análisis crítico-propositivo sobre los límites y las principales dificultades que marcaron este período.

El cambio de escenario político-institucional acontecido a partir de 2015 en nuestro país y en la región, abre interrogantes sobre la continuidad, sustentabilidad o permanencia de dichas transformaciones de los Sistemas de Protección Social ocurridas en los primeros años del siglo XXI. Entre ellos, en la dimensión económica, podemos mencionar aspectos como el financiamiento del Sistema ante los cambios en la orientación de los modelos de desarrollo y la implementación políticas de apertura y desregulación comercial y financiera. En la dimensión de cobertura social, se destaca la reducción del gasto público en salud y educación, las modificaciones en las políticas de empleo y de previsión social, la discontinuidad o desfinanciamiento de programas sociales destinados a sectores populares. En relación al estilo de gestión, se destaca el desplazamiento de valores que hacen a la integración social, los bienes públicos y la equidad por un paradigma tecnocrático que despolitiza la relación Estado y Sociedad y reduce la gestión de lo público a criterios de economía, eficacia y eficiencia.

El cambio de ciclo pone en relieve la necesidad de profundizar una mirada crítica y propositiva sobre el análisis de los Sistemas de Protección Social en la Argentina y en la región. Por lo anteriormente señalado, consideramos que este Documento de Trabajo viene a destacar la relevancia que el Estado y las políticas públicas tienen para el desarrollo, la inclusión y la disminución de la desigualdad social.

Finalmente, este Documento de Trabajo recoge parte del extenso trabajo de investigación que el Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas, del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina, ha venido realizando, junto a sus coordinadores, docentes y alumnos, en los últimos años.

**Alejandro Casalis y Agustina Gradin**  
*Buenos Aires, mayo de 2016.*





# INTRODUCCIÓN





## Introducción

*“La cuestión social es una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone en cuestión la capacidad de una sociedad (...) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia.”*

**Robert Castel (1997)**

¿Qué despierta nuestro interés tan sostenido en el tiempo sobre estos temas sino es la vulnerabilidad social de los sectores más postergados de la historia que los rostros de los niños, los hombres y las mujeres de todos los tiempos que se representan en el cuadro del artista plástico argentino, Antonio Berni –*Manifestación*– y que ilustra la portada de esta compilación, nos impide olvidar? El Documento de Trabajo que aquí presentamos se ha propuesto como objetivo principal ofrecer una contribución al análisis, la interpretación y las propuestas de la cuestión social desde y para la Argentina y los países de América Latina. La temática que hemos elegido por su carácter siempre impostergable se inscribe no casualmente en un contexto muy particular: *el cambio de ciclo*. A partir del actual contexto, ofrecemos una contribución a la tarea de dilucidar las causas, las herencias y las principales consecuencias de una de las materias pendientes más significativa de estas latitudes, y con ello, algunas interpretaciones posibles sobre una de las problemáticas más acuciantes de todos los tiempos: la cuestión social.

Siguiendo a Robert Castel, entendemos por *cuestión social*, tanto una *interrogación (question)* por las condiciones sociales allí donde la inclusión social no es del todo posible, que insiste en indagar y profundizar en las causas y en las consecuencias de la vulnerabilidad social. Como así también, como una *problemática (cuestión)* que debe ser abordada por el Estado con mejores herramientas y con más capacidades estatales. Los problemas sociales en América Latina están en la agenda de las políticas públicas ya que impactan de manera directa en la relación entre representantes y representados de un país, muchas veces poniendo en entredicho la legitimidad política de los gobernantes. Pero principalmente en las expectativas presentes y futuras de la población. Ciertamente es que después de una década de gobiernos progresistas en la región, la situación ha mejorado sustancialmente, disminuyendo la mayoría de los indicadores negativos como la pobreza, la indigencia, la pobreza, el desempleo y la desigualdad. La inclusión social de los sectores más postergados de la historia comenzó a ser un hecho después de la larga noche que significó el neoliberalismo en la Argentina y en América Latina. No ha sido fácil revertir sustancialmente uno a uno los indicadores sociales de cara a las herencias que arrojaron las políticas sociales focalizadas, de reducción del gasto social, de medidas tales como

la flexibilización laboral, las privatizaciones de empresas públicas, el llamado a inversiones externas directas, entre otras medidas tan propias de los denominados Consenso de Washington y Consenso de Santiago. Un primer paso para desandar el camino neoliberal en materia social pudo ser explicado como el producto de una serie de políticas públicas de tipo inclusivas sostenidas por gobiernos progresistas en un contexto de bonanza económica por las denominadas *commodities* que se incrementaron por la demanda y por los precios internacionales de las mismas.

En el caso de la Argentina, se produjo una resignificación de la concepción sobre el rol del Estado en la cuestión social, desde el cual, se pudieron abordar los problemas sociales de manera opuesta a la hegemonía neoliberal tan propia de la década de los noventa en nuestro país. Un crecimiento económico favorable y el impulso de la demanda generaron un incremento del empleo y de la población económicamente activa. En el plano de la Seguridad Social se incorporaron al sistema numerosos sectores que antes estaban excluidos de ella, ampliando principalmente derechos en la previsión social como ser por caso los adultos mayores, niñas, niños y adolescentes a través de las asignaciones familiares. Asimismo, ello también se debió a la aplicación de políticas de tipo no contributivas que incluyó a una gran cantidad de personas con ingresos regulares impactando positivamente en la distribución de los ingresos de los sectores más desprotegidos. Tal es el caso de la Asignación Universal por Hijo (AUH), la Asignación por Embarazo y el Plan Progresar para jóvenes. Con sus particularidades y diferencias entre sí, estos programas de transferencias condicionadas sin lugar a dudas representan un importante avance en el campo de la protección social, ya que por un lado, proveen transferencias de ingreso y, por otro lado, también facilitan el acceso a servicios sociales a sectores pobres que tradicionalmente habían sido excluidos del sistema social. Además, estos sectores se incorporaron efectivamente a la Seguridad Social en nuestro país.

Este nuevo abordaje y comprensión de las políticas sociales colocó en el centro de la escena la importancia del rol del Estado tanto en su relación con la sociedad, como en la tarea no menor de identificar, reconocer y jerarquizar los derechos que las sociedades deben respetar a través de avanzar en la institucionalización de la justicia distributiva. Es decir, que la Argentina ha podido

mejorar su Sistema de Protección Social como producto, entre otros factores, de una intervención activa por parte del Estado Nacional. Sin embargo, no podemos dejar de manifestar preocupación respecto a la continuidad de estos avances en materia social. La nueva administración asumida el 10 de diciembre de 2015 manifiesta claramente un cambio de rumbo, de modelo, de orientación al que se venía trazando. Las medidas hasta ahora tomadas parecen indicar que las políticas públicas se orientan más a mejorar la rentabilidad de los principales grupos económicos (a partir de medidas como la profundización de la devaluación, la eliminación o disminución de las retenciones, como así también en el paulatino proceso recesivo que impacta directamente en el empleo, entre otros signos claros en esa dirección) que a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad. Y las desmejoras sociales no tardan en llegar. Por esos motivos y en función de las consecuencias sociales de esas medidas, entre otras, postulamos que se plantea para el Sistema de Protección Social un verdadero desafío: cómo evitar la pérdida de lo hasta ahora logrado en materia de derechos adquiridos, en materia de inclusión social y en materia de disminución de la desigualdad en la Argentina.

Si bien aún no está del todo claro si el Estado abordará la cuestión social de manera inclusiva (no parece serlo), o si como producto de estas medidas, la situación se profundizará aún más para lo que cual se van a requerir prestaciones de tipo contributivas y no contributivas para atenuar la posible crisis social. ¿Cómo evitar volver sobre nuestros pasos alejándonos más y más de los avances hacia la universalidad que hasta aquí se habían logrado? ¿Cómo evitamos regresar una vez más a la focalización o a la selectividad? Resulta imprescindible reflexionar de una manera crítico-propositiva sobre la diferencia entre hacer referencia a la cuestión social como algo políticamente correcto y consolidar las políticas correctas para abordar la tan compleja realidad social de los países de nuestra región.

Reflexionar sobre estas consideraciones para nuestro país implica poner tanto en la agenda de gobierno como en la agenda de la sociedad las principales problemáticas sociales y también las alternativas viables para la consolidación de las políticas públicas que ya se han demostrado efectivas a la hora de disminuir los principales índices sociales, de pobreza, de indigencia y de desigualdad social. El rol del Estado en esas conquistas y en la tarea de universalizar derechos ha sido de vital importancia implementando políticas redistributivas y de equidad que evidenciaron su rol activo y presente.

En el caso de América Latina, si bien deben tenerse en cuenta las múltiples diferencias entre los países que la componen, con sus tradiciones, herencias, signos políticos, características específicas de sus sociedades, entre otros factores importantes, podemos decir que en líneas generales la situación regional no parece diferenciarse mucho de la situación de nuestro país en lo que a políticas inclusivas en la última década se refiere. De aquí surge la relevancia en materia de incidencia social efectiva de, por ejemplo, los Programas de Transferencia Condicionada

como lo es Bolsa Familia de Brasil, el Programa Oportunidades de México, Bono Juancito Pinto en Bolivia, Chile Solidario, entre otros, por supuesto, con distintas características. En el plano de las prestaciones universales que deben garantizar los Estados como es el caso de la salud y de la educación pública, aquí también los gobiernos avanzaron en programas de mayor inversión reduciendo sustancialmente la mortalidad infantil y el analfabetismo, no sólo en los países de la región con mayor capacidad para erogar (por sus características propias y por su gran dimensión), sino también en los países más pequeños como lo constituye el caso de Ecuador, de Bolivia y de Venezuela. En materia de los índices de empleo, se evidencian mejoras sustanciales y en muchos casos se implementaron medidas y programas que en forma directa e indirecta alentaron el fortalecimiento del mercado interno e inclusive el ascenso social.

No obstante, si bien la región en la última década ha tenido una mejora en los principales indicadores sociales de manera sostenida, las históricas problemáticas sociales de tipo estructurales permanecen o no han podido disminuir tanto como sí lo han hecho otros aspectos sociales. En primer lugar, se destaca la informalidad laboral que si bien ha disminuido en la región ésta se mantiene alta. Son empleos inestables, sin apoyo tecnológico ni crediticio y las más de las veces sin cobertura social. Las ocupaciones informales implican en muchos casos puestos de trabajo frágiles, de baja calidad y sus ingresos son comparativamente cada vez más bajos en relación a los puestos de trabajo de la economía formal. De acuerdo a la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), las personas que se desempeñan en la economía informal, ganan en promedio tan sólo el 50% en comparación de quienes lo hacen en empresas formales. Y no sólo eso: trabajan más cantidad de horas.

En segundo lugar, se señala la situación laboral de los jóvenes que se encuentran en edades en la que por lo general inician su inserción en el mercado laboral (a partir de los 18 años hasta los 25 años aproximadamente). En la mayoría de los casos comprendidos en esta franja etaria las tasas de desempleo, subempleo, informalidad, pobreza e indigencia, duplican las elevadas tasas generales. Además, se observaban profundas interrelaciones que van conformando “círculos perversos” regresivos, ya que la pertenencia a un hogar pobre aumenta las probabilidades de que el joven deba trabajar en empleos con baja calificación y deserte de su formación educativa formal, lo que le permitiría de permanecer en el sistema educativo, acceder a mejores trabajos, es decir, a un empleo decente. En la Argentina, el Plan Progresar intenta resolver este problema a partir de la implementación de transferencias condicionadas, llegando a casi un millón de jóvenes, lo que a nuestro parecer, es representativo de la importancia que este tema tiene para el Estado.

Ahora bien, surgen por lo menos dos posibles interrogantes en este contexto donde puede comprobarse un claro avance en la región en materia social, teniendo siempre presente –insistimos– los matices y las particularidades propias de cada país, in-

terrogantes que podríamos sintetizarlos de la siguiente manera: ¿Cómo afecta a la consolidación de los avances en materia de derechos y de mejora de los indicadores sociales el actual contexto internacional entendido como tendencia exógena que evidencia una disminución sustancial de los precios de los *commodities* que produce la región? Y particularmente, ¿cómo influyen los acontecimientos endógenos como el ascenso del Presidente Mauricio Macri en la Argentina; la suspensión de la Presidenta del Brasil, Dilma Rousseff; la situación de ingobernabilidad en la Venezuela gobernada por Nicolás Maduro; la situación de pérdida de popularidad de la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet; entre otros sucesos de relevancia en la región. En suma, el contexto nacional y regional del cambio de ciclo.

Esta situación implica que a los problemas político-institucionales se le suman graves problemas económicos que probablemente contraerán consecuencias sociales importantes. Uno de los principales debates que surge a partir de esta situación doble —exógena y endógena— se produce en torno a cómo evolucionarán las políticas sociales en el mediano plazo y qué sucederá efectivamente con el Sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina. Sin lugar a dudas, sea cuál sea la tendencia que se registre en los próximos años, el rol del Estado en la cuestión social será crucial para garantizar, o no, la protección a los sectores más humildes de nuestros pueblos.

En este marco de intelección, de preocupaciones y de desafíos, el Documento de trabajo que aquí presentamos ofrece ciertos recorridos analíticos, tras la búsqueda de hallar propuesta de políticas sociales y de desarrollo sustentable que en conjunto puedan volver un poco más inteligible los acontecimientos más acuciantes de nuestro tiempo. Para ello, hemos reunido aquí distintas voces, diagnósticos, análisis, interpretaciones y propuestas que desde distintas tradiciones y latitudes, con diferentes realidades sociales y énfasis, se han sumado a la invitación a formular indagaciones exhaustivas sobre las principales cuestiones sociales, que aunque no son las únicas, intentan contribuir a lo que entendemos son las principales dimensiones del Sistema de Protección Social de la Argentina y de América Latina y el rol del Estado en la cuestión social. Es por ello que este Documento de trabajo se ha estructurado a modo de organización de los temas y de las problemáticas en tres partes principales:

La primera de ellas, analiza la cuestión social y las políticas públicas para los sectores vulnerables. El abordaje de la inclusión social y de las principales políticas públicas para los sectores vulnerables se realiza a través de un análisis integral, identificando a la protección social como una contribución al concepto amplio de ciudadanía. El análisis de la construcción del problema social junto con la propuesta de intervención se tiene en cuenta a partir de las posibles relaciones entre las instituciones, las organizaciones y sus problemáticas específicas que permitan comprender la presencia de políticas públicas complejas. En ese sentido, un primer aspecto a identificar lo constituye la problemática de la seguridad social en nuestro

país, particularmente en lo que atañe a su esquema de financiamiento y a sus dificultades para consolidarse de manera sustentable en el tiempo. Ello está relacionado a la distribución de recursos tributarios entre la Nación y las provincias. Aquí es central la coparticipación federal de impuestos y el rol del Estado nacional en materia de seguridad social.

Un segundo aspecto, también importante para analizar las políticas de inclusión social, es la perspectiva de género a partir de la cual se da cuenta de las inequidades que se manifiestan en el mismo entre varones y mujeres. Un ejemplo de esta situación lo representa el sistema previsional, el cual se encuentra estrechamente ligado con la trayectoria laboral y contributiva de los trabajadores y de las trabajadoras, desigualdades sociales que reproducen las desigualdades presentes en el ámbito laboral. Es por ello que las mujeres se insertan mayoritariamente en empleos informales, flexibles y con salarios inferiores en relación a los varones, generando consecuencias directas en su remuneración y en su futura prestación.

El tercer aspecto a destacar cuando pensamos la protección social es la problemática de la infancia y de la adolescencia, principalmente cuando nuestro país y algunas provincias de la Argentina han avanzado en normativas que deben garantizar los derechos de esas franjas etarias. En este sentido es muy importante señalar los principales avances que se han logrado, pero también las dificultades y los desafíos pendientes en esta materia. La complejidad institucional de los niveles de gestión provincial constituye un ejemplo concreto de esta situación donde se evidencian las tensiones propias de un abordaje específico de las temáticas asociadas a la infancia y a la adolescencia.

Finalmente, el cuarto aspecto a destacar, tal vez como una problemática transversal a las ya mencionadas lo constituye el eje laboral. Aquí es importante distinguir con precisión *actividad, trabajo y empleo*, con el propósito de realizar diagnósticos correctos, es decir, lo más ajustados a la realidad y, a partir de ellos, políticas públicas acordes con los desafíos antes planteados.

En la segunda parte en la que se organiza este Documento de trabajo se interpreta la Asignación Universal por Hijo (AUH) en la Argentina, interrogándonos centralmente si la AUH representa un programa social o antes bien la garantía de un derecho. En esta parte del Documento de trabajo, se analiza la Asignación Universal por Hijo como una de las prestaciones con más consenso en nuestra sociedad atravesando las elites políticas, empresariales, sindicales, periodísticas y académicas; y qué además, ha tenido un claro impacto (positivo) en el desarrollo social de los sectores más vulnerables. Sin embargo, esto implica la necesidad de la realización de análisis y de propuestas superadoras con el objetivo de que dicha asignación pueda seguir facilitando y ampliando muchos derechos de los niños, niñas y adolescente de nuestro país. Es por ello que un análisis pormenorizado sobre todo del proceso de su implementación se plantea como necesario e ineludible. En particular, en lo que a la articulación con los sistemas de educación a nivel

provincial y a la exposición de ciertos vacíos normativos que tienen su correlato en la accesibilidad a la prestación –como es la educación–, se refiere. Resulta de vital importancia para los sectores más vulnerables la accesibilidad y garantía de derechos, las cuales están atravesadas por las propias lógicas que implican los Sistemas de Seguridad Social (no contributivo).

Más allá del consenso mencionado anteriormente es importante analizar las percepciones reales y las significaciones simbólicas de los actores que se relacionan en la cotidianeidad con la prestación, como son los directivos, docentes, estudiantes, padres y/o tutores, funcionarios y referentes de las organizaciones de la sociedad civil. Siguiendo con esta línea de observaciones, también nos parece importante dar cuenta de los alcances efectivos y los límites concretos en la ampliación del derecho a la educación.

Finalmente, en la tercera parte del Documento de trabajo se analizan las políticas de inclusión social más relevantes en América Latina a partir de los principales interrogantes y desafíos que de ellas surgen. Sin lugar a dudas, varias políticas públicas han impactado positivamente en la región a partir de procesos que no sólo han mejorado la calidad de vida de vastos sectores de la sociedad, sino que también plantean la existencia de derechos adquiridos que deben respetarse efectivamente más allá de los gobiernos de turno. Es así que 18 países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay) han adoptado Programas de Transferencias Condicionadas ya que entre otros motivos éstas fueron consideradas políticas activas para la lucha contra la pobreza.

Además de los investigadores aquí reunidos, esta compilación se ha dado el lujo de contar con dos entrevistas a especialistas en la materia reconocidos tanto nacional como internacionalmente: la Dra. Claudia Danani y el Dr. Luciano Andrenacci. Desde sus propias perspectivas, analizaron con agudeza y exhaustividad el Sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina, como así también el rol del Estado en las principales dimensiones que la cuestión social reviste en la actualidad.

Para finalizar esta introducción y comenzar con la lectura de las investigaciones que aquí presentamos, no quisiéramos dejar de agradecer a quienes posibilitaron esta compilación. Agradecemos sinceramente a Daniel García Delgado, por dirigir esta colección de Documentos de Trabajo que pertenece al portal de Gestión del Conocimiento del Área Estado y Políticas Públicas, quien nos incentiva siempre con un espíritu de innovación, de apuesta y pluralismo. Por su permanente guía y asesoramiento.

A Alejandro Casalis y a Agustina Gradin, compañeros y amigos del Área Estado y Políticas Públicas, por haber aceptado sin dudar prologar este Documento de trabajo.

A cada uno de los Autores, por brindar generosamente sus conocimientos y su contribución producto de sus investigaciones, sin los cuales este Documento de trabajo no hubiese sido posible.

A los entrevistados, la Dra. Claudia Danani y el Dr. Luciano Andrenacci. Les estamos muy agradecidos por haber accedido a nuestra invitación y por haber compartido sus conocimientos, los cuales nos ayudan a (re)pensar los desafíos que nos quedan por delante. Por el tiempo que nos han prestado y por la dedicación que han puesto en responder tan generosamente a las preguntas que le hemos realizado a cada uno de ellos.

A los alumnos de posgrado de todas las cohortes del *Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas* del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina y a los alumnos de grado de Teoría Política Contemporánea de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA), por enfatizar estos temas en cada uno de nuestros intercambios señalándolos como una inquietud central y también por resaltar las materias aún pendientes en estas problemáticas.

Y a los lectores que esta compilación sepa interpelar. Quienes de diversas latitudes y orientaciones, coincidiendo y no coincidiendo con las investigaciones y las posiciones que aquí proponemos, sin embargo, consideren que el rol del Estado en la cuestión social constituye sin más una tarea inaplazable.

Nos hemos propuesto en este Documento de Trabajo brindar algunos análisis de diverso tipo, orientación y tendencia sobre el Sistema de Protección Social, valiéndonos de múltiples voces, tradiciones y desde distintas latitudes, pero teniendo en común una misma preocupación: la desigualdad social en la Argentina y en América Latina. Desigualdad social que se constituye como una herencia intergeneracional y que reclama en algunos casos la continuidad y la profundización de algunas políticas públicas que devengan en políticas de Estado. Y en otros casos, el diseño de más políticas públicas efectivas en favor de la equidad y de la universalización.

Porque consideramos (estamos seguros) que ninguna otra cuestión se vuelve más urgente que la cuestión social. Una aporía que por su propia naturaleza corre siempre el riesgo de convertirse en un *oxímoron* si el Estado y los sectores más influyentes de una sociedad no vierten esfuerzos sostenidos para evitarlo. La pobreza, la indigencia y la desigualdad que ponen en juego la cohesión social en la Argentina, en América Latina como en cualquier región del mundo, en tanto representan el riesgo de una fractura social, no pueden dejar de ser considerados como lo que verdaderamente son: una problemática tan acuciante como imposterizable.





# **PRIMERA PARTE**

Inclusión social y Políticas Públicas  
para los Sectores vulnerables



# Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT)

Por Julio César Neffa

## Introducción

Con frecuencia, se usan de manera indistinta los conceptos de *actividad*, *trabajo* y *empleo*, pero cuando se habla de las CyMAT la falta de precisión puede conspirar contra la riqueza de cada una de esas nociones. *La actividad*, en primer lugar, tiene un sentido para quien la realiza; es una noción muy amplia, que expresa todo el dinamismo del que es capaz la naturaleza humana. *El trabajo* es sólo una de ellas, al lado de las demás actividades desarrolladas en las esferas doméstica, educativa, cultural, deportiva, relaciones con los amigos y familiares, las actividades asociativa, sindical, política, religiosa, etc. Ahora bien, cuando el trabajo así definido se hace para obtener a cambio un ingreso, en calidad de asalariado, de empleador o actuando por cuenta propia, estamos en presencia de un *empleo*. El mismo puede desenvolverse en el ámbito mercantil-capitalista, en actividades sin fines de lucro o bajo la forma de intercambio de bienes o de servicios; puede llevarse a cabo de manera autónoma, produciendo para autoconsumo, trabajando por cuenta propia, es decir sin relación de dependencia o, como es todavía lo más frecuente, en forma heterónoma, dependiente, subordinada, con una relación salarial.

Las estadísticas de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) señalan que cada año mueren en promedio unos dos trabajadores por día como resultado de accidentes de trabajo. A eso hay que agregarle los decesos como consecuencias de enfermedades profesionales. Pero esas estadísticas dejan de lado al 33% de los asalariados que no están registrados. Dentro de ese universo de damnificados por las malas condiciones laborales, un importante porcentaje afecta a los trabajadores de la construcción, que muchas veces se accidentan o pierden la vida en el lugar donde trabajan para ganarse la vida.

Para comprender mejor su significación, es útil establecer una tipología analítica compuesta por dos concepciones extremas que están históricamente vigentes, pero reconociendo que ninguna de ellas se puede encontrar en “estado puro” en la realidad. En la mayoría de los casos, nos hallamos enfrentados a procesos de transición, pero que no siempre van en “la buena dirección” y no están exentos de retrocesos. Ellos son el enfoque tradicional y el enfoque renovador emergente.

## I. El enfoque tradicional

Desde esta perspectiva, el trabajo se ve solamente como una necesidad para satisfacer las necesidades que aseguren la reproducción de la especie humana, como una obligación y un deber social, la consecuencia de un castigo divino debido a una falta “original” cometida originalmente por nuestros antepasados y que la humanidad, incluso redimida, debería portar hasta su desaparición. Los enfoques positivistas que florecieron en el siglo XIX, por su parte, estaban impregnados de un materialismo reduccionista; esa filosofía fue la predominante en las fases de la manufactura y de la fábrica que siguieron a la revolución industrial. Bajo su influencia, los sectores dominantes percibían de hecho al trabajador, única o principalmente, como un factor de producción compuesto esencialmente por sus dimensiones físicas y biológicas o, dicho de manera brutal, como una simple “fuerza física de trabajo”. Perdiendo de vista la profunda significación de la igualdad de derechos y deberes de todos los “individuos”, la sociedad fue vista como un conjunto que adicionaba individuos esencialmente homogéneos, entre los cuales no había desde su nacimiento más diferencias sustanciales que el prestigio y la riqueza familiar, la edad y el sexo. Esos postulados convenían objetivamente a los responsables del proceso de producción, quienes para hacer sus cálculos sobre la utilización de la fuerza productiva de su personal postulaban la existencia, al menos estadísticamente, de un “trabajador promedio” a cuya norma todos debían adaptarse. Por consiguiente, la actividad laboral se concebía centrada en el trabajo directo y manual, de trabajadores que sólo aplicaban su fuerza física para transformar los objetos de trabajo. Los riesgos inherentes al proceso de trabajo vistos de esa manera, se limitaban a los que tradicionalmente se denominan “higiene y seguridad”, dejando en un segundo plano, o simplemente eliminando, los problemas relativos a las condiciones de trabajo y una vasta franja de problemas vinculados con la salud. Cada trabajo implicaba necesariamente uno o varios riesgos para la salud de los operarios, riesgos que eran inherentes e indisolubles de la actividad, y debían ser aceptados dado el origen histórico (la culpabilidad) que habría determinado la obligación y la necesidad de trabajar. De allí la negociación entre empleadores y trabajadores para fijar un precio monetario de

la consecuencia de dicho riesgo sobre la salud, mecanismo mercantil de compensación que adoptó la forma de las *primas por riesgo* bajo sus múltiples modalidades, muchas de las cuales aún perduran (presentismo, incrementos salariales por trabajo nocturno, trabajo por turnos u horas extraordinarias, compensación por trabajo en altura, sometido a ruidos molestos, a altas o bajas temperaturas, o a radiaciones, etcétera).

El predominio cultural de la concepción taylorista del proceso de trabajo llevaba a identificar y a analizar cada trabajo y tarea por separado (y por consiguiente, cada uno de los riesgos de manera individual y desconectada, absteniéndose de tener una concepción global, de conjunto e integrada de los mismos). La mal llamada “organización científica del trabajo” implicaba la necesidad de dividir social y técnicamente las labores y asignar a cada uno de los trabajadores, concebidos de aquella manera, una tarea simple (que era la *one best way*) con un ciclo operatorio muy corto, prescrita hasta en sus mínimos detalles, objetivada en manuales de organización y métodos o en normas de trabajo, controlada de cerca por supervisores o capataces, sin dejar un gran espacio para la autonomía, la expresión de la subjetividad, la aplicación de los saberes adquiridos y el encauzamiento de la creatividad. Ese era el trabajo que los ergónomos europeos denominan “prescripto”, por oposición a la actividad que es realmente ejecutada. Para esta concepción sólo cuenta el riesgo que tiene una existencia física y biológica, es decir, lo que se puede medir por alguien extraño al trabajador, y con la ayuda de instrumentos, en razón de su carácter objetivo. Y para hacerlo, cada disciplina científica tiene que dotarse de sus propios equipos y metodologías, que no son reductibles a las demás, y resisten los enfoques pluri o multidisciplinares. Por el contrario, el trabajo no-manual, que está a cargo de los empleados, era visualizado como una tarea de concepción propia de la dirección de la empresa o de la gerencia, que tenía a su cargo la función de dirigir, controlar y evaluar el trabajo de los demás.

Las necesidades urgentes de la producción y de la valoración llevaban a concentrar la atención del proceso productivo –y consiguientemente de las condiciones en que se ejercía la actividad laboral– en la situación presente y cotidiana, haciendo una suerte de fotografía, sin buscar en el pasado (en la memoria de los actores que habían sido víctimas o simplemente espectadores) los antecedentes de los incidentes o accidentes recientes y sin proyectar el análisis hacia el futuro con finalidades de prevención. Esa concepción estrecha de las funciones de los trabajadores en la producción llevaba a concentrar la atención sobre los riesgos y las relaciones causales entre el trabajo y la salud exclusivamente sobre el establecimiento, es decir a privilegiar las dimensiones micro-económicas, sin ver las relaciones entre ese nivel y el meso o macro-económico. Actuando así, se privaban de las posibilidades de comprender plenamente las causas y condiciona-

mientos exógenos de los problemas identificados al nivel de los puestos de trabajo. Desde dicha perspectiva los accidentes y enfermedades profesionales adoptaban el carácter de hechos fatales, imprevisibles, determinados necesariamente por la tecnología y la naturaleza misma del trabajo, ante lo que solamente cabía lamentarse con resignación y prever las indemnizaciones para reparar “ex-post” el daño. Frente a los accidentes o enfermedades profesionales se esgrimían dos argumentos: por una parte, la *propensión* natural a accidentarse o a enfermarse que tenía cada individuo desde su nacimiento y, por otra parte, la *responsabilidad y culpabilidad* de quienes eran alcanzados por los riesgos. Quienes organizaban el proceso de trabajo y de producción quedaban así finalmente exentos de responsabilidad, ante el determinismo y/o la negligencia.

Para modificar las deficientes condiciones de higiene y seguridad los sindicatos de trabajadores y los responsables de la política laboral, cada uno por su lado, proponían: 1) modificar o dictar nuevas leyes y reglamentos inspirándose en la experiencia internacional, más bien que realizar estudios científicos sobre la realidad; 2) multiplicar las inspecciones con el ánimo de establecer multas y sanciones o clausurar locales; 3) establecer elevadas indemnizaciones para compensar a las víctimas. Los empresarios respondían desoyendo las intimaciones; presionando o tentando con beneficios a los inspectores; amenazando con el “chantaje” de cerrar las plantas y despedir a su personal por no tener los recursos para corregir la situación; pagando multas de poca monta o que habían quedado rápidamente desactualizadas como consecuencia de la inflación; los asalariados respondían entablando juicios costosos que duraban largo tiempo y se interrumpían para llegar a “arreglos” donde los mayores beneficiados eran los empresarios, los peritos judiciales y los profesionales intervinientes. Pero todas esas medidas pasaban al lado de la causa central, la forma adoptada por el proceso de trabajo, es decir la organización y el contenido del mismo.

## II. La difícil e interrumpida transición

Desde hace un cuarto de siglo, más precisamente desde la emergencia en los países capitalistas industrializados de la crisis del régimen de acumulación y del proceso de trabajo taylorista y fordista, comenzó a ponerse en cuestión esta concepción que denominamos “tradicional”. Pero somos conscientes de su actual vigencia en la vida cotidiana de las obras en construcción, las unidades productivas y organizaciones, en la Administración Pública del Trabajo y en el medio académico.

El impulso renovador surgió de los conflictos sociales y laborales –provocados por, o derivados de las crisis– y que obligaron a los gobiernos a adoptar políticas con un nuevo enfoque orientado a la *humanización de trabajo* y a mejorar la calidad de vida laboral. Los sindicatos y organizaciones em-



presariales fueron dando a estos temas un carácter prioritario dentro de las relaciones de trabajo, poniéndolos casi al mismo nivel de importancia que el empleo y las remuneraciones en las negociaciones colectivas. La OIT se hizo naturalmente eco de las mismas y en 1974 produjo un cambio cualitativo en sus enfoques cuando se aprobó la Memoria del Director General a la Conferencia titulada “Por un Trabajo más Humano” y luego, al crear el Programa por el Mejoramiento de las Condiciones de Trabajo (PIACT). En América Latina se llevaron a cabo las primeras misiones multidisciplinarias del PIACT y estimularon numerosos estudios e investigaciones que, en el medio académico, justificaron en 1977 la creación de un grupo de trabajo de científicos sociales latinoamericanos sobre esa temática dentro de CLACSO, a impulsos del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) creado en 1971 en la Universidad Nacional de La Plata. Como antecedente, cabe recordar que un estudio pionero y gigantesco había sido realizado en la Argentina por el Dr. Biale Massé a comienzos de siglo, a partir de un relevamiento directo en el interior del país. Pero fue desde 1984, luego de reiniciado el régimen constitucional y en el marco de la cooperación establecida entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el CEIL del CONICET, con el auspicio y la cooperación del PIACT de la OIT, que se llevaron a cabo numerosos pre-diagnósticos sobre la situación nacional. Estos últimos sirvieron de base para la realización de seminarios nacionales tripartitos, cuya dinámica permitió generar una nueva concepción, denominada moderna o “renovadora” –esta es la génesis del concepto que se expresa comúnmente con la sigla CyMAT–, opuesta de manera casi dialéctica a la antigua y “tradicional”, pero que sigue vigente dada su funcionalidad.

### III. El contenido del Enfoque Renovador Emergente: Las CyMAT.

El punto de partida lo constituye, por una parte, la noción de proceso de trabajo, aplicada en este caso a la creación y a la transmisión de conocimientos y, por otra parte, la relación estrecha que se establece entre el trabajo y la salud de los trabajadores. El proceso de trabajo está determinado por múltiples factores que intervienen a nivel micro y macro-económico, y en última instancia por el régimen de acumulación y el modo de regulación.

#### 1. El concepto de trabajo que fundamenta la concepción renovadora de CyMAT.

Partimos del postulado que el trabajo es un derecho humano fundamental y al mismo tiempo es un deber social, porque de él depende la reproducción de la fuerza de trabajo y la continuidad de la especie humana. Se trata de un valor de características complejas que reúne varias dimensiones. Estas son las que fundamentan de manera objetiva el derecho del trabajo o, mejor dicho, los derechos del trabajador.

1) El trabajo es una *actividad socialmente necesaria*, porque al transformar y dominar la naturaleza es creadora o transformadora de bienes y servicios necesarios, sin los cuales no podría existir ni reproducirse la especie humana. El trabajo asalariado, por cuenta propia o el del empleador, permite obtener ingresos para asegurar el acceso a los medios de subsistencia y reproducir la fuerza de trabajo. Desde ese punto de vista el trabajo puede considerarse una necesidad y un deber social y es también fuente de derechos.

2) El trabajo permite o contribuye a la *realización personal*, o sea, el desarrollo de la personalidad de quienes lo ejecutan y define una identidad social cristalizada en la profesión o el oficio, porque al mismo tiempo que permite la actualización de todas, o al menos algunas, de las potencialidades físicas, biológicas, síquicas y mentales del ser humano, trasciende a la persona del trabajador. En efecto, la obra o el fruto del trabajo tiene una existencia objetiva, separada, propia e independiente de su creador, aunque lleve su impronta o le deje su marca. El desarrollo de la personalidad del trabajador está condicionado por los sentimientos de *pertenencia* a un grupo o categoría socio-profesional en la cual se inserta, y de *identidad* de las personas, es decir lo que en ese conjunto lo distingue de los otros, su estilo particular de hacer las cosas o de comportarse y depende de la mirada, del juicio y de la evaluación que emiten sobre él los demás miembros que pertenecen al mismo colectivo de trabajo. El sentimiento de identidad contribuye de manera substancial a la constitución de los oficios, de las profesiones. Cuando la pertenencia y/o la identidad del trabajador se cuestionan, el resultado es necesariamente el sufrimiento y una crisis psíquica de esa persona.

3) El trabajo constituye un desafío pues *pone a prueba las personas*, descubriendo sus potencialidades y límites y las sitúa frente a sí mismas para que demuestren lo que son capaces de hacer, cual es la utilidad social de su actividad. Al mismo tiempo, trabajar *implica asumir el riesgo de fracasar* si se desean obtener los resultados fijados por la jerarquía a pesar de las imperfecciones del trabajo tal como es prescripto.

4) El trabajo provoca una *movilización de la subjetividad*, tanto a nivel individual como colectivo, pues para llevarse a cabo en buenas condiciones se requiere la coordinación y la cooperación dentro del colectivo de trabajo, lo cual implica salir de sí mismo para comunicarse y expresarse mediante actitudes, signos, palabras y... silencios. Los resultados de los obstáculos o de una insuficiente movilización de la subjetividad para comunicarse, coordinarse y cooperar, no sólo se reflejan negativamente en la salud psíquica y mental de los operadores, sino que repercuten también sobre los resultados cuantitativos y cualitativos de la producción, es decir, finalmente en la competitividad de las empresas y en última instancia en su rentabilidad.

5) El trabajo necesita y al mismo tiempo permite *instaurar relaciones interpersonales, y construir un colectivo de trabajo*,



es decir, una entidad generada por los lazos e interrelaciones que crean una solidaridad de hecho, primeramente entre todos los trabajadores, y esencialmente entre los obreros y empleados asalariados de ejecución y también con las demás categorías socio-profesionales de mayor nivel jerárquico que se desempeñan en la misma unidad productiva. De esto surgen las "reglas del oficio", que determinan las maneras de hacer, las condiciones de la cooperación y los criterios de juicio del colectivo sobre el valor y la belleza del trabajo realizado.

6) Al dar lugar a bienes y servicios exteriores al sujeto, que perduran y tienen autonomía, el trabajo *convierte a las personas en seres trascendentes*, pues sus obras van a perdurar en el tiempo luego de la muerte biológica y las mismas pueden llegar a desplazarse físicamente en el espacio sin su creador, mucho más allá del medio local y de las fronteras nacionales donde fueron generadas.

7) Finalmente, el trabajo ejerce una importante función psicológica pues *produce una ruptura* entre, por una parte, las preocupaciones personales, domésticas y permanentes del sujeto y, por otra parte, las ocupaciones sociales y rutinarias a las cuales se debe dedicar en su lugar de trabajo. Allí debe ejercer de manera continua una actividad disciplinada, heterónoma y sometida a restricciones, cuyos resultados no siempre están necesaria y directamente relacionados con sus necesidades personales.

8) Pero el trabajo implica por su propia naturaleza la fatiga por el involucramiento, el esfuerzo y la atención que requieren, y no siempre favorecen el sentimiento de pertenencia y de identidad, ni el desarrollo de la personalidad. Por esa causa, para sobreponerse a estas limitaciones, los trabajadores procuran encontrar un sentido a lo que hacen y deben buscar el reconocimiento social de su actividad.

Dada la centralidad del trabajo este es, o puede ser, tanto un *operador de salud*, constructor del equilibrio o, por el contrario, constituir una *restricción al desarrollo personal con efectos patológicos y desestabilizadores para la salud*. Cuando las condiciones y el medio ambiente de trabajo son deficientes, las mismas atentan contra la salud biológica, síquica y mental, generan sufrimiento y provocan incidentes y accidentes. Por esa causa es que la interrupción de la actividad laboral durante un cierto tiempo y por razones independientes de la voluntad del trabajador (la desocupación), es también fuente de un sufrimiento del trabajador que está en relación directa con su nivel educativo y de formación profesional, su grado de conciencia, la identidad lograda en su profesión, el reconocimiento esperado de sus pares, y su grado de involucramiento en la actividad laboral. Desde ese punto de vista, la desocupación bajo cualquiera de sus modalidades, puede estar en el origen de la alienación y de numerosas patologías, razón adicional por la cual debería ser combatida por todos los medios.

## 2. ¿Cómo se puede definir el trabajo?

El trabajo podría entonces ser definido tentativamente como *"una actividad humana voluntaria y coordinada, que transforma a la persona que lo ejecuta, realizada en un tiempo dado y orientada hacia una finalidad específica –que es la producción de bienes y servicios exteriores al sujeto, transformándolos para que proporcionen una utilidad social, es decir, para satisfacer necesidades humanas, individuales o colectivas–, pero que no se puede llevar a cabo de manera automática a través de la estricta ejecución del trabajo tal como ha sido prescripto"*.

A veces el trabajo es una actividad impuesta por la fuerza de la necesidad, cuya ejecución no está necesariamente de acuerdo con el funcionamiento biológico, síquico y mental de quien lo ejecuta. Su ejecución implica una actitud personal, pero se realiza por parte de un colectivo de trabajo, y tiene varios atributos: técnicos, fisiológicos, psicológicos, cognitivos, sociales y económicos.

## 3. ¿Qué implica trabajar?

Para ser realizado eficazmente, el trabajo requiere la movilización de todo el ser humano, es decir de la fuerza física y/o de las capacidades psíquicas (afectivas y relacionales) y cognitivas, y la puesta en práctica de los conocimientos, las calificaciones profesionales, la experiencia laboral y las competencias que incluyen los saberes tácitos acumulados por el hecho de ser parte de un colectivo de trabajo.

Durante el ejercicio del trabajo se ponen de manifiesto problemas psicológicos no superados, generados durante la niñez y la adolescencia por la influencia de su medio familiar, dado que los padres transmiten necesariamente a sus hijos el sufrimiento, las expectativas o el placer que ellos mismos experimentan en el trabajo. Los seres humanos tienen básicamente tres esferas de desarrollo personal: el amor, la vida social y la actividad; dentro de esta última el trabajo ocupa un lugar prioritario. A lo largo de la vida humana, el amor, la vida social y el trabajo no se desarrollan de manera independientes entre sí, sino que en mayor o menor medida, se articulan y se influyen sinérgicamente, en sentido positivo o negativo. Pero esa relación se da de manera diferenciada según los sexos, siendo las mujeres con responsabilidades familiares más que los varones en igual situación, quienes tienen que hacer mayor esfuerzo y destinar más tiempo, para ejecutar de manera eficaz el trabajo realizado fuera del hogar y paralelamente desarrollar la vida doméstica y familiar, dada la existencia y permanencia de una división social y sexual del trabajo y de una división familiar del trabajo.

Es todo el ser humano el que se involucra en el trabajo y por esa causa el trabajo no puede reducirse solamente a la producción de un bien o la prestación de un servicio dotados de utilidad objetiva, ya que compromete lo que tiene de más íntimo el ser humano. Los resultados del trabajo no resultan entonces solamente del tiempo de trabajo movilizado para

esa actividad, del volumen y de la calidad de los insumos (objetos de trabajo), de la calidad de los bienes de producción y de las tecnologías utilizadas, de la fuerza motriz empleada; todos esos factores son tradicionalmente formalizados en la economía ortodoxa por medio de la noción de “función de producción”, o dicho de otra manera, de los factores objetivos del proceso de trabajo y del modo de organización de la producción y de la empresa o entidad donde se lleva cabo. Los resultados dependen *también*, en primer lugar, de la *actividad cognitiva* –reflexiva y creativa–, pues para trabajar se deben movilizar la “inteligencia abstracta” y la “inteligencia astuta”; para hacer frente a lo desconocido, a la incertidumbre y a los incidentes, se ponen en juego por una parte los saberes adquiridos formalmente –los conocimientos básicos de carácter general y la formación profesional–, y por otra parte, las competencias y el saber productivo acumulado en el proceso de aprendizaje, que no siempre es codificable dado que permanece en buena medida tácito, implícito y encarnado en los trabajadores. En segundo lugar, dada la dimensión síquica y subjetiva, los resultados dependen del *involucramiento* personal de los trabajadores pues para trabajar se debe asumir un compromiso (consistente en la movilización de su autonomía, responsabilidad, e iniciativa). En tercer lugar, dependen de la *cooperación* y el *intercambio* establecido con los demás empleados, obreros y con el personal directivo y de supervisión dentro del colectivo de trabajo. Finalmente, los resultados dependen del *esfuerzo personal y colectivo de adaptación a la tarea* que ha sido asignada, dado que es necesario familiarizarse por una parte, con los objetos de trabajo, las materias primas y la información que se debe procesar y, por otra parte, también con los bienes de producción, asumiendo una función activa y creativa en la organización del trabajo. *El trabajo es una necesidad que está en la esencia de la naturaleza humana y constituye un enigma.*

Los trabajadores usan su fuerza de trabajo, y con su formación profesional, sus calificaciones y competencias manejan las herramientas, ponen en funcionamiento complejas máquinas y equipos, transmiten conocimientos, generan productos y prestan servicios complejos; pero sin embargo, cuando se expresan sobre su trabajo lo consideran como si todo eso fuera algo muy simple de hacer, banal y absolutamente natural. Es la rutina lo que hace familiarizar a los trabajadores con sus procesos de trabajo: ellos lo conocen en profundidad por connaturalidad, pero no siempre saben explicar toda su compleja naturaleza científica o tecnológica. De allí la utilidad de la Psicodinámica del Trabajo y de la Ergonomía.

La utilización de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, las nuevas formas de organización del trabajo y las nuevas formas de gestión de la fuerza de trabajo generan una mayor carga psíquica y mental y pueden promover el aislamiento, la soledad, el miedo y la desconfianza

dentro del colectivo de trabajo. Las nuevas formas de organización del trabajo y requieren poner en práctica un modo diferente de gestión de los “recursos humanos”, que se base en el estímulo a la cooperación, el involucramiento, el espíritu de iniciativa y el despliegue de las competencias síquicas y mentales de los trabajadores, condiciones necesarias para hacer frente a los incidentes, superar los límites del trabajo prescripto y lograr en cantidad y calidad los objetivos fijado por la dirección de los establecimientos o de las unidades de producción.

#### 4. ¿Cuáles son los elementos constitutivos de la noción renovadora de CyMAT?

Tenemos por una parte la carga física de trabajo y el esfuerzo muscular que requiere el ejercicio de la actividad; por otra parte, los problemas de *higiene* (término ambiguo y muy poco adecuado a pesar de su amplia difusión y uso indiscriminado) y de *seguridad en el trabajo*. Nosotros, para simplificar los llamamos *riesgos ocupacionales* o *riesgos provocados por los factores del medio ambiente* (riesgos físicos, químicos, biológicos, o probados por factores tecnológicos y de seguridad del medio ambiente de trabajo o por catástrofes naturales y desequilibrios ecológicos). Estos grupos de factores son los más conocidos e identificados por sus repercusiones directas sobre la salud, de acuerdo con su peligrosidad, el tiempo de exposición a los riesgos, la intensidad de la misma y la existencia o no de medidas de prevención.

Pero el proceso laboral se desarrolla en un contexto dado por las *condiciones de trabajo*; estos son factores de otra naturaleza, debido a que se refieren a formas institucionales, a las relaciones sociales de producción, a los modos de organización de las empresas u organizaciones. Incluimos entre las condiciones de trabajo a la duración y configuración del tiempo de trabajo, el contenido y la organización del trabajo, las formas de gestión de la fuerza de trabajo, la ergonomía, la transferencia de tecnologías, los sistemas de remuneración, las posibilidades de participar en el mejoramiento de las CyMAT, los servicios de bienestar accesibles a los trabajadores. Precisamente son las condiciones de trabajo las que explican en buena medida el diferente impacto de la carga de trabajo y de los riesgos ocupacionales sobre la salud de los trabajadores. *Porque el trabajo no es patógeno, y lo que enferma son las malas condiciones y medio ambiente de trabajo.*

La entidad que trabaja no es solamente el cuerpo o las dimensiones biofísicas del trabajador, sino que éste compromete y pone en acto, en mayor o menor medida, todas las dimensiones de su personalidad –incluyendo las psíquicas y mentales–. Por eso, la noción restrictiva de *recursos humanos*, por sus connotaciones economicistas no parece en nuestros días ser el término más adecuado para denominar el esfuerzo del trabajador. Pero dentro de la especie humana, cada trabajador es un ser individual, diferente de todos los demás, for-

ma parte de un colectivo heterogéneo, no sólo en cuanto a sus capacidades y potencialidades laborales, sino también respecto de los efectos que tienen las condiciones y medio ambiente de trabajo sobre todas las dimensiones de su personalidad. Cada trabajador tiene sus propias capacidades de resistencia y adaptación a los riesgos ocupacionales y a las condiciones de trabajo, y por lo tanto, dentro de un mismo colectivo de trabajo los efectos sobre las personas pueden ser muy diferentes, incluso entre quienes ocupan puestos de trabajo similares. No existe en la realidad el "trabajador promedio", resultado de una construcción estadística, y con el cual soñaban los ingenieros tayloristas del siglo XIX. De allí la importancia de la Ergonomía, para adaptar los medios de producción, las instalaciones y finalmente el trabajo a cada trabajador.

Contrariamente a los postulados de la visión tradicional, el trabajo de los obreros, y por extensión el de los empleados y el de los trabajadores "intelectuales", no puede reducirse a sus dimensiones bio-físicas: requiere la puesta en acto de sus capacidades cognitivas y síquicas, es decir afectivas y relacionales. Todas esas dimensiones son afectadas primeramente por el *trabajo prescripto*, generando tensiones a causa de su inadecuación respecto de lo que es posible hacer, pero sobre todo por la *actividad* efectivamente realizada. Más aún, el trabajo consiste precisamente en la capacidad para utilizar de manera responsable y autónoma la creatividad y la subjetividad, para modificar las pautas del trabajo como había sido prescripto, para que el mismo pueda ser efectivamente realizado y obtener así la cantidad de productos o la prestación de los servicios encomendados, con la calidad requerida y dentro de los plazos esperados. Ese esfuerzo de adaptación pone en tensión sus capacidades y genera una elevada carga síquica y mental, que es fuente de fatiga, angustia y ansiedad. La paradoja revelada por los estudios de psicopatología consiste en que, con frecuencia, los trabajadores deben asumir riesgos e incluso transgredir las reglas del trabajo prescripto para poder llevar a cabo la actividad de manera eficaz.

El reconocimiento de las capacidades humanas para resistir y adaptarse no hace sino reforzar la idea de que, si bien la salud está directamente condicionada por el trabajo, no existe un fatalismo en cuanto a las consecuencias negativas que el proceso de trabajo acarrearía inevitablemente a los trabajadores. En esto tampoco hay un determinismo económico o tecnológico. La historia de los países desarrollados demuestra que si existen políticas, se dictan leyes y normas, se establecen mecanismos de control, *si los trabajadores toman conciencia de la relación directa existente entre trabajo y salud* y se recurre a la participación de todos los sectores interesados, no desaparecen pero puede reducirse sensiblemente el número de muertos, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y la gravedad de los daños ocasionados a las personas por las CyMAT deficientes.

Establecer de manera impuesta, arbitrada individualmente o negociada colectivamente, primas monetarias por riesgos (*que debido a la falta de conciencia están presentes en la mayoría de los convenios colectivos de trabajo*) como una compensación o "amortización anticipada" del deterioro de la salud significa, de hecho, tornarla una simple mercancía (que se cobra en módicas cuotas mensuales) y aceptar de alguna manera su venta parcial y diferida, a mayor o menor precio, según la situación del mercado de trabajo y la capacidad de negociación de los interesados.

Otra diferencia con la concepción tradicional se refiere a las medidas de prevención que la misma preconiza, dado que se limitan al uso obligatorio de los equipos de protección individual. *Esto puede sin dudas aceptarse como una medida temporaria, y hasta que se logre de manera parcial o total reducir o eliminar el riesgo.* Lo normal no es trabajar utilizando elementos que demanden mayor esfuerzo físico o generen molestias para portarlos. Por lo general, no están diseñados ergonómicamente y no tienen en cuenta las diferencias antropométricas, por lo que generan sufrimientos adicionales y demandan un nuevo esfuerzo de adaptación. Pero aún cuando fueran adecuados, los equipos de protección individual aumentan la fatiga y disminuyen la libertad de movimientos y las destrezas de los trabajadores, reducen la capacidad perceptiva de los sentidos y por lo tanto comprometen la productividad y calidad del trabajo y dan como resultado la incomunicación de los trabajadores que ocupan puestos riesgosos (por ejemplo, los cascos o tapones auditivos). El hecho de usar equipos para protegerse individualmente frente a los riesgos puede convertirse en una rutina, pero de manera consciente o inconsciente se percibe como una simbiosis con ellos; tomar conciencia de que se coexiste con ciertos riesgos genera sentimientos de angustia y ansiedad que, con el correr del tiempo, son traumáticos y afectan psíquica y mentalmente a los trabajadores. *Por el contrario, la actividad de prevención es siempre posible y no consiste solamente en el uso de los equipos de protección individual: debe, en primer lugar, procurar aislar a los trabajadores respecto del riesgo, limitar sus efectos nocivos, pero teniendo como objetivo final la eliminación del riesgo en su misma fuente, su reducción o su control.*

Los cambios operados en los medios y en los objetos de trabajo durante las últimas décadas como consecuencia de las innovaciones tecnológicas (en primer lugar, la informática y automatización micro-electrónica, pero además la biotecnología, los nuevos materiales, la telemática, las actividades aeroespaciales, la opto-electrónica, los modernos medios de transporte, etcétera) y los cambios organizacionales, han producido profundas transformaciones en los factores que se incluyen dentro de la noción de CyMAT y han generado una dinámica productiva permanentemente innovadora y que no se limita a las grandes empresas industriales, pues han invadido el sector de la construcción. Esto obliga a realizar de



manera periódica estudios para identificar los nuevos riesgos y las transformaciones de los precedentes y para prevenir los efectos nocivos del cambio científico y tecnológico se impone una actitud permanente de "vigilia".

Como el trabajo es una realidad compleja y multidimensional, los riesgos ocupacionales se presentan en el proceso de trabajo de manera conjunta, como si fuera un racimo y no de manera separada. Además, dentro del establecimiento y en el medio ambiente de cada puesto de trabajo, los riesgos interactúan entre sí de manera sinérgica y combinada, pudiendo anularse mutuamente; pero lo que ocurre más frecuentemente es que se adicionen o se potencien. De esa manera, la carga global de trabajo efectivamente soportada por los trabajadores es siempre mayor que la suma de los riesgos provocados individualmente por cada uno de ellos. Por lo tanto, el análisis consecutivo y por separado de cada riesgo individual no basta, pues no da una idea exacta de la realidad multifacética de la situación y subvalúa la gravedad de los mismos. Se impone la necesidad de adoptar una concepción sistémica.

Es cierto que los riesgos ocupacionales del medio ambiente de trabajo (comprendidos en las nociones de higiene y seguridad) y las condiciones de trabajo pueden ser analizados y evaluados objetivamente. Hace unos años los trabajos del CEIL-CONICET a partir del Método LEST para analizar las condiciones de trabajo de los obreros en las empresas pusieron de manifiesto su utilidad. Pero un estudio exhaustivo de esta naturaleza a nivel de cada una de las empresas y de todo el sistema productivo, implicaría un costo elevadísimo y requeriría un largo tiempo, además de necesitar el entrenamiento de un gran número de especialistas. Todas esas condiciones son difíciles de reunir, incluso en los países más desarrollados.

Pero como los factores de las CyMAT repercuten sobre seres vivientes, y específicamente sobre personas dotadas de un saber productivo y de capacidades cognitivas y psíquicas, existe la posibilidad de que ellos perciban primero, y vivencialmente, el efecto que las condiciones y el medio ambiente de trabajo tienen sobre su vida y su salud. Esa capacidad de movilizarse para percibir, conocer y evaluar las dimensiones subjetivas por parte de los trabajadores es aún mayor y más eficaz cuando es el propio colectivo de trabajo quien lo asume, aunque no posean el conocimiento científico de los riesgos inherentes a los procesos productivos de bienes y servicios que afectan la salud. Así, la intervención de los actores del proceso de trabajo que son al mismo tiempo víctimas y "sensores" de los riesgos, se convierte en un elemento decisivo para la identificación de éstos, percibir sus consecuencias, proponer medidas eficaces de prevención y hacer el seguimiento. Este es el secreto de los resultados estimulantes obtenidos cuando existen los Comités Mixtos de Higiene, Seguridad y Condiciones de Trabajo, siempre y cuando sus miembros

tengan información, formación y estén comprometidos con la búsqueda constante de un "trabajo más humano".

La motivación de los actores es un elemento decisivo para prever y construir su futuro. Su experiencia y memoria histórica constituyen además un factor decisivo para señalar el origen, reconstruir el proceso que generó el riesgo y causó daños en el pasado, pues a menudo los incidentes y accidentes se repiten. Estos registros ayudan de manera decisiva a programar acciones de prevención. Ciertos estudios pusieron de manifiesto que, en el pasado, las organizaciones sindicales no asignaron mayor importancia a los problemas de salud síquica y mental porque los perciben como aspectos exclusivamente subjetivos e individuales, "psicológicos", que quedaban fuera de la acción sindical. *Por su parte los trabajadores perciben y manifiestan de manera atenuada su sufrimiento, dado que hacen funcionar la "estrategia defensiva", lo han naturalizado, y consideran que por su concepción el trabajo es necesariamente fuente de sufrimiento.*

Cuando se llevan a cabo estudios estadísticos mediante encuestas sobre la percepción y vivencias de los trabajadores en cuanto a los efectos que sobre su salud provocan las condiciones y medio ambiente de trabajo, la experiencia histórica ha probado que generalmente, *quienes son encuestados, no sobrevalúan los aspectos negativos.* En efecto, la mayoría de los trabajadores ignoran todos los riesgos que corren cotidianamente por el simple hecho de trabajar y las repercusiones que trae sobre su salud: su información y formación es insuficiente. Por razones de tipo cultural, difícilmente imaginan que su trabajo pueda hacerse de manera menos peligrosa, que sea más limpio, salubre y agradable. Los trabajadores, por costumbre, siguiendo la rutina, o por efecto de profundas concepciones culturales, no se ven llevados a disociar en su imaginario el trabajo y el riesgo: consideran a éste como algo inherente, con el cual deben coexistir. En el momento de expresarse sobre sus CyMAT, de ser consultados o encuestados, los trabajadores que permanecen en sus puestos de trabajo ya han hecho un formidable esfuerzo para resistir y adaptarse a los riesgos, y por esa causa los asumen como algo natural, imposible de eliminar. En un contexto de alta desocupación, el miedo conduce a los trabajadores que sufren dolencias a no declararlas, o disminuir su gravedad, para evitar ser discriminados y despedidos por la disminución de su capacidad laboral o por los futuros costos que para la empresa se derivan de su enfermedad. A menudo, y como ya se señaló, para poder adaptarse y resistir los riesgos del trabajo, para superar los inconvenientes que implica hacer un trabajo que goce de un bajo prestigio social, o para vencer el miedo de tener que coexistir con los riesgos, el peligro y la muerte, los trabajadores construyen colectivamente sus "ideologías defensivas" del oficio. Estas les permiten, por un tiempo y si no hay crisis mayores, ignorar, olvidar o poner un velo sobre los aspectos negativos del trabajo, durante la jornada laboral.

Pero además, y esto sucede con frecuencia, nosotros los investigadores pasamos de largo frente al hecho de que aque-

llos trabajadores que no pudieron resistir, que no lograron adaptarse y que no aceptaron internalizar las reglas emanadas de la ideología defensiva, ya no ocupan esos puestos de trabajo pues ya se retiraron "voluntariamente", han sido despedidos o renunciaron porque no resistieron. Es el llamado efecto "selección". Sólo se expresan o responden a los cuestionarios los que más resistieron, y duraron... a pesar de todo. Por supuesto que la solución óptima que proponemos como estrategia de investigación es realizar un esfuerzo que combine (o triangle) las mediciones objetivas o "científicas" de los riesgos presentes en el medio ambiente y producidas por las condiciones de trabajo, con los estudios e intervenciones ergonómicas, la realización de encuestas a los operarios para captar la percepción y vivencias de los trabajadores que actualmente las soportan... pero sin olvidar a quienes tuvieron que abandonar sus puestos, precisamente a causa de las CyMAT.

Contrariamente a la concepción "tradicional" que al referirse a la seguridad e higiene en el trabajo ponía el acento principalmente sobre las tareas manuales y de ejecución a cargo de los trabajadores "directos", desde la concepción renovadora se reconoce la complejidad del trabajo de producción y la importancia creciente que ha tomado el trabajo indirecto —predominante en tareas administrativas y del sector servicios—, pero también en las tareas de gestión desarrolladas por los obreros en el sector de la construcción. Es ahora evidente que sobre estos otros trabajadores —no totalmente manuales, pero sí de ejecución—, pesa una creciente carga de trabajo que, como en el caso anterior, también es, al mismo tiempo física, psíquica y mental. Se trata entonces de las condiciones y medio ambiente de trabajo, y no solamente de la higiene y seguridad.

Frente al simplismo demostrado por la concepción tradicional para explicar las causas de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (a cada daño asocia un riesgo o un factor y sólo uno), se impone una visión que reconoce la existencia de varios factores de riesgo en el origen de cada daño a la vida y a la salud de los trabajadores, y que actúan de manera sinérgica y combinada. De allí la pertinencia de encontrar una metodología como la propuesta por el INRS y el INPACT de la CFDT, denominada "Árbol de Causas", que en lugar de buscar culpables (proceso de intención que se limita a los trabajadores víctimas de los accidentes culpabilizándolos), busca las causas, e intenta identificar los hechos —todos los hechos objetivos—, que expliquen el origen de dichos disfuncionamientos y hacen posible la prevención.

Para concluir con esta presentación simplificada, cabe señalar que, desde la emergencia de la actual crisis económica internacional, los sindicalistas y empresarios más lúcidos, así como los responsables de la política económica y laboral de los países industrializados, han comprendido que las CyMAT tienen una influencia decisiva sobre la eficiencia de las empresas y organizaciones. Podríamos decir que competitividad y CyMAT marchan paralelamente, puesto que el incremento de la productividad, el

mejoramiento continuo de la calidad, el cumplimiento de los plazos de entrega, la reducción de los costos, la aceptación y difusión de las innovaciones en cuanto a los productos y los procesos, la implicación de los trabajadores para alcanzar esos objetivos y entregar la producción "justo a tiempo", no se pueden lograr de manera sostenida si el proceso de trabajo deteriora la salud de los trabajadores (Dejours, 1998 a, b) y genera conflictos.

A modo de definición, para nosotros,

*Las condiciones y medio ambiente de trabajo (CyMAT) están constituidas por los factores socio-técnicos y organizacionales del proceso de producción implantado en el establecimiento (o condiciones de trabajo) y por los factores de riesgo del medio ambiente de trabajo. Ambos grupos de factores constituyen las exigencias, requerimientos y limitaciones del puesto de trabajo, cuya articulación sinérgica o combinada da lugar a la carga global del trabajo prescripto, la cual es asumida, asignada o impuesta a cada trabajador, provocando de manera inmediata o mediata, efectos directos e indirectos, positivos o negativos, sobre la vida y la salud física, síquica y/o mental de los trabajadores. Dichos efectos están en función de la actividad o trabajo efectivamente realizado, de las características personales, de las respectivas capacidades de adaptación y resistencia de los trabajadores ante los dos grupos de factores antes mencionados. Esos factores están determinados en última instancia por el proceso de trabajo vigente el cual a su vez es el resultado de las relaciones sociales y de la inter-relación entre las variables que actúan a nivel del contexto socio-económico y las características propias de los establecimientos. Es este proceso de trabajo el que define la naturaleza específica de la tarea a realizar por el colectivo de trabajo y por cada uno de los que ocupan dichos puestos (Neffa, 1986).*

Existe entonces una relación estrecha, pero no unidireccional, entre el proceso de trabajo y la salud. Afirmamos que la vida y la salud de los trabajadores está fuertemente condicionada, y en algunos casos incluso determinada, por las condiciones y el medio ambiente de trabajo. Esta verdad de sentido común no es precisamente la que predomina en la práctica profesional de los médicos tradicionales (que a veces se limitan a hacer la selección y a controlar el ausentismo) o de los ingenieros y técnicos de Higiene y Seguridad (que dan prioridad o se limitan a controlar si los trabajadores usan los equipos de protección individual en lugar de eliminar reducir o controlar los factores de riesgo). Esto es explicable en parte pues, sorprendentemente, las materias que tienen que ver con la fisiología del trabajo, la medicina de trabajo, la toxicología y las condiciones de trabajo, no tienen mayor lugar en los planes de estudio universitarios de grado. El trabajo sería un objeto de estudio algo extraño a las ciencias de la vida. Por eso se han creado cursos de posgrado para quienes están motivados.

## **5. ¿Qué hacer para cambiar esta situación y cuáles medidas de política adoptar, desde esta perspectiva renovadora?**

Las actitudes policíacas, las multas, las sanciones de cierre, los juicios e indemnizaciones, etcétera, no han tenido mayor resultado para resolver los problemas. Es menester la elaboración de una verdadera política en materia de CyMAT, in-



serta dentro de un conjunto de medidas que relacionen esta problemática con la productividad, la calidad, los costos, el buen funcionamiento y la competitividad de las empresas. Su complejidad e importancia nos inhabilitan para formular propuestas completas y definitivas; sólo podemos enunciar algunas medidas que nos parecen más evidentes.

La modernización de las leyes, decretos y resoluciones se impone con urgencia para promover la prevención, pero eso sólo y la actualización del monto de las multas, no basta. Se puede recurrir a los convenios y recomendaciones de la OT muchos de los cuales han sido ratificados por el gobierno argentino. El número de Inspectores altamente calificados nunca será suficiente como para visitar de manera permanente todas las empresas. El sistema de registro estadístico de muertes, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales debe ser perfeccionado, formando al personal encargado de llevarlos y creando conciencia entre los empresarios para que los entreguen regularmente. Las muertes como resultado de enfermedades profesionales no siempre están registradas como tales. Y lo que sucede al 33% de los asalariados que trabajan en negro es ignorado, a pesar de que la objetivamente en ese sector los riesgos son más graves.

Es menester socializar los costos y la reparación de los riesgos, instaurar una solidaridad social entre los empresarios, discriminando los aportes de las ramas de actividad y de las empresas al seguro contra los riesgos ocupacionales calculados en función del número y de la gravedad de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Son necesarios mayores estudios e investigaciones que no se limiten solamente a la higiene y seguridad, la modificación de los planes de estudio de las carreras universitarias para incluir el tema de la prevención en lo referente a CyMAT y organizar cursos de posgrado con un contenido multidisciplinario. Pero nada de esto se puede lograr sin la activa participación de las organizaciones sindicales. Lamentablemente, la Ley nacional de Riesgos del Trabajo recientemente reformada no lo toma en cuenta.



## Protección social y sujetos de la política. Construcción de problemas sociales, ciudadanía y representación<sup>1</sup>

Por Carlos Gastón Nuñez

### Introducción. De la política a los sujetos.

Como consideración principal creemos necesario hacer una aclaración. El tema elegido que figurará, de algún modo, la complejidad que conlleva el espectro del Sistema de Protección Social, será la *Donación de órganos desde la vivencia de los receptores*. Si tuviéramos que hacer un recorrido histórico de la construcción social del problema de la donación de órganos pondríamos énfasis, por un lado, en cuándo se manifestó como demanda social y, por otro lado, pondríamos énfasis en su tratamiento desde la agenda pública y específicamente en lo que hace a políticas públicas de salud. Tratando de pesquisar la forma que adquirió como “cuestión social” desde el Estado a lo largo del tiempo. No obstante, creemos que hace más a la intensión del presente trabajo, abordar la propuesta desde la posición del sujeto de la política, o mejor dicho, tomar al sujeto como destino de las políticas sociales y de los diferentes matices que se dan en ese encuentro en relación a un Estado interviniente. Ya que inherentemente la protección social está vinculada a su presencia.

Para ello, nos parece de suma importancia comenzar con el aporte de Danani (1996), quien diferencia tres grandes perspectivas para abordar el estudio sobre Política Social, ellas son: Estado-mercado-familia (Esping-Andersen, 1993); régimen social de acumulación (Nun y Portantiero, 1987) y relación entre estructuras de opciones efectivamente disponibles y prácticas de los sujetos (Przeworski, 1982). Describiremos sucintamente las dos primeras para luego abocarnos con detenimiento a la tercera perspectiva por sus implicancias en torno a la elaboración del trabajo.

Respecto a la primera postura Esping-Andersen expone la necesidad de redefinir la conceptualización de “derechos sociales”. Esta redefinición pone como centro la capacidad de los derechos sociales para la desmercantilización; derivando ello en mayores niveles de autonomía o dependencia

respecto a las fuerzas del mercado. El autor va aún más allá y plantea una redefinición de las Políticas Sociales basada en arreglos cualitativos Estado-mercado-familia. Esta consideración conlleva que las Políticas Sociales actúan como procesos existentes y se desenvuelven en espacios y relaciones que contienen a cada una de estas instituciones, las regulaciones que contienen y las prácticas que en ellas se desarrollan. Danani (1996) destaca la necesidad de esta “triple mirada” bajo la consideración de que toda Política Social es resultado y asigna cierto “lugar” al Estado-mercado-familia. Así desde la lectura hecha por la autora sobre los aportes de Esping-Andersen se pueden destacar tres cuestiones: 1. Cuál y cómo es la lógica que articula al Estado-mercado-familia. 2. Permite poner en cuestión la escisión público-privado, ello en relación a los “bienes sociales” y las competencias de intervención del Estado “pertinentes” y “no pertinentes”. 3. Implica pensar a las Políticas Sociales como en su trayectoria global, basadas en diversos momentos y niveles que involucran a distintos sujetos y agentes sociales.

Respecto a la segunda perspectiva basada en el régimen social de acumulación, en nuestro país fue recreado por Nun y Portantiero. Desde una redefinición se conceptualiza a esta segunda perspectiva como el “conjunto complejo de instituciones, regulaciones y prácticas que en un determinado momento, inciden en la acumulación de capital” (Danani, 1996: 26). Por regulaciones ha de entenderse y distinguir ciertas intervenciones, en especial, del Estado, que apuntan a normalizarlos sin por ello constituir instituciones. En el marco de investigaciones sobre la transición democrática en Argentina se intentó distinguir las “propiedades comunes” que permitían incluir o no a dicho país entre otros con regímenes democráticos-representativos.

Tanto la postura de Esping-Andersen como los aportes de Nun y Portantiero favorecen la distinción de modelos,

<sup>1</sup> El presente trabajo de investigación es una versión modificada de uno más amplio encuadrado en la elaboración de una tesis final de Maestría en Políticas Sociales perteneciente a la Universidad Nacional de Misiones. Ello implica una impronta particular respecto a la estructura y organización interna del mismo teniendo en cuenta el abordaje que se pretende dar a la temática de la Protección Social y la construcción y reflexión político-social a la que convoca. Empresa obstaculizadora si se pretende un saber acabado y totalizador pero prometedora si se aspira a ciertas aproximaciones que sirvan de recapitulación de un gobierno y que también permitan dar cuenta sobre el estado de una situación en los inicios de un mandato con otros líderes elegidos democráticamente. He allí la tarea de un cientista social.

estructuras y procesos. Así en el plano de las Políticas Sociales, nos invita a pensar en la mediación entre modelos de sociedad y organización cotidiana e inevitablemente nos lleva a la definición de la población destinataria de las Políticas Sociales. Ello nos convoca a problematizar desde la tercera perspectiva.

### Sujetos de la Política y Política Social

Para trabajar esta perspectiva primeramente hacemos una breve consideración en lo que respecta a la construcción teórica del objeto, en este caso de las Políticas Sociales. Parte de las tradiciones dadas en las disciplinas siempre fueron construidas desde un objeto que se consideraba "propio" y ello conllevaba problemas de índole metodológica. Así "la necesidad de superar tediosas y estériles, pero generalizadas dicotomías entre estudios macro/micro; cuanti/cuali; economía/política/ideología, abre el horizonte a lo que en este volumen Hintze llama "metodologías diversificadas" (Danani: 1996: 29). Es que teniendo en cuenta esta "diversificación" dadas en la investigación de las problemáticas que se plantean en el campo de las Políticas Sociales, es necesario caracterizar y comprender las prácticas de los sujetos y las condiciones en las que estas se desarrollan. Con ello la expresión población-objeto de Políticas Sociales ha de tornarse punto de partida para la discusión.

Se definirá a las prácticas "como la unidad compleja de comportamientos +representaciones, en la que las exteriorizaciones más directamente observables que constituyen los primeros, se encuentran internamente reguladas/organizadas por las segundas". (...) Así Danani plantea que "Las representaciones simbólicas (y su análisis) adquieren, entonces, un papel de primer orden, no sólo –ni principalmente– por razones teóricas, sino por su condición constitutiva de prácticas" (1996: 29-30). Otro factor a tener en cuenta es respecto al contexto social que se presenta como medio y resultado de las prácticas; siendo objetivamente dadas, subjetivamente significadas, y sobre todo, construida por los sujetos. "De ello se deduce que las formas en las que las condiciones sociales son significadas integran las representaciones (de sí, de los otros, del "mundo de las cosas") y así operan como regulaciones internas, dando lugar a configuraciones diversas" (1996: 30). Así las condiciones sociales significadas pasan a integrar representaciones que funcionan como regulaciones internas, promoviendo configuraciones diversas y posicionando a los sujetos como verdaderos hacedores de la clase social; clase que a su vez los moldea.

Danani (1996) hace referencia a Przeworski y su obra para indicar que las Políticas Sociales protagonizan los procesos de construcción de las clases sociales, dirigiéndose a intervenir en el proceso de reproducción social, gracias a las cuales las clases sociales llegan a existir. Se presenta así como una expresión de cierto riesgo, el enunciado "poblaciones-objeto de

política social", ya que en su sentido radica una concepción de beneficiarias/destinatarias de determinadas políticas, diseñadas en una orientación vertical. No obstante, no se niega que exista una población destinataria sino que delimita una condición que actúa como relación que lleva a comprenderlos dentro de interacciones que forman parte del mismo objeto de estudio. Distinta es la concepción de pensarlos como actores de los procesos sociales y políticos, en los cuales las políticas son momento y expresión.

Como correlato de lo planteado anteriormente, Castonovo (2013) al describir la Política Social del postneoliberalismo, destaca la universalidad como característica significativa de las mismas, en la que subyace la conceptualización de ciudadanía y que actúa como modelo de sociedad que se quiere construir. Para esta autora la universalidad es un atributo de las políticas públicas, asegurando el acceso a la igual protección de todos los ciudadanos. Llevado a la Política Social se figura como herramienta que permite accionar desde el Estado para garantizar el acceso a los derechos en sentido amplio.

Por su parte, Grassi (2004, 2005) en sintonía con la universalidad destacada por Castonovo (2013), considera que el acceso a recursos de los que dispone una sociedad y que hacen al mejoramiento de la vida de los ciudadanos, como ser, previsión, protección y asistencia ante situaciones de necesidad o vulnerabilidad; la educación, el acceso a bienes y servicios culturales, de salud y públicos en general, etc. deben corresponder, según la autora, a derechos pre-establecidos, dejando de lado la condición laboral y socio-económica del sujeto. Siendo continente así desde una lógica normativa de alcance universal. Así la autora enfatiza que una Política Social estará relacionada con la provisión de los servicios colectivos (infraestructura y saneamiento urbano, redes de luz, agua potable y cloacas, transporte urbano, comunicaciones, disponibilidad de servicios de salud y educación, etc.), presentándose en un nivel de igualdad de acceso y calidad. Pero también toda Política Social debería comprender servicios de atención y cuidado de personas. Lo ejemplifica con la implementación de servicios de guarderías, de atención y cuidado de enfermos o adultos mayores, siendo en ocasiones escasa la provisión pública en estos sectores.

A partir de ello hacemos extensiva esta idea y consideramos que el Estado a través de sus políticas, políticas públicas en salud específicamente y en lo que hace a lo atinente a nuestro abordaje en cuestión, la donación de órganos desde la perspectiva de los receptores, nos convoca a considerar que los tipos de necesidades que brotan de esta temática, merecen especial atención; que si bien son consideradas a la luz de lo que las políticas nombran para ocuparse de la problemática, nos referimos a la regulación de la donación de órganos y su tratamiento instaurado en la agenda pública, no llegan allí donde los sujetos destinatarios de dichas políticas, anclarían

su necesidad. No obstante no podemos dejar de lado que están a la espera de un órgano para ser trasplantado y por ende está comprometida la salud de su órgano dañado, el funcionamiento de su cuerpo y su calidad de vida. Ahora, los sujetos de las políticas en cuestión son sujetos atravesados por subjetividades cargados de una afectividad y vulnerabilidad propia de la situación que viven y atraviesan. Es por ello que al plantear que las políticas deberían llegar hasta allí, estamos diciendo que se juega ni más ni menos uno de los pilares que hacen a la ciudadanía. Ya que si la política busca el bienestar del pueblo no puede ignorar que ese bienestar se sostiene en subjetividades que hacen al pueblo.

Decíamos anteriormente que lo que está en juego aquí es la noción de ciudadanía. Consideramos necesario rescatar las puntualizaciones que hace Aquín (2003) al respecto, básicamente a la ciudadanía en el plano político, ya que alude a otros dos planos que son el jurídico y el sociológico. Según la autora, en el plano político la ciudadanía hace referencia a la participación en asuntos atinentes a la comunidad política en dos vertientes: la participación en la vida pública y el conjunto de responsabilidades derivadas de la pertenencia a dicha comunidad política. Siendo los derechos reafirmados en el contexto de la participación política. Enfatiza aportes de Bobbio, Nun y O'Donnell al preguntarse sobre la densidad real de la igualdad de condiciones ciudadanas para la participación política. Respecto a Bobbio cita que su argumentación sobre desigualdades reales de ciudadanía política es debido a

(...) la exclusión de sectores de la población del derecho a representar intereses colectivos en la esfera pública, la homogeneidad creciente de las ofertas políticas, las condiciones sociales de vastos sectores de población, que afectan su autonomía de elección, y la reducción de las cuestiones que se someten a la elección (...) (Aquín, 2003:17).

Nun (...) "sostiene que si no hay condiciones mínimas de ciudadanía social, hablar de ciudadanía política es muy engañoso. Recuerda que ya los clásicos afirmaban –tal como lo hacen Jefferson o Tocqueville– que la participación depende de la autonomía". (...) Al exponer lo que versa sobre O'Donnell comenta (...) "sostiene que la completa universalización de la ciudadanía es un ideal al que las democracias realmente existentes se aproximan en mayor o menor medida" (...) (Aquín, 2003: 18).

Con lo cual no podemos suponer una ciudadanía política sin umbrales mínimos de ciudadanía social que son capaces de proporcionar una vida digna. Lo que está plenamente relacionado con lo que manifestábamos anteriormente sobre el acompañamiento del Estado en lo atinente a la subjetividad de los ciudadanos en el tema que nos atañe, ya que poseen participación política desde las políticas públicas pero su participación social, en la cual está involucrada la concepción de vida digna, no se expresa como ideal.

## En torno a la construcción de un problema

Murray (1991) al trabajar la construcción y los usos de los problemas sociales plantea que pueden haber condiciones aceptadas como inevitables que podrían llegar a percibirse como problemas, y otras condiciones de carácter perjudicial que no serían definidas como cuestiones políticas. En nuestro caso, podemos pensar, que la donación de órganos figure en la agenda de la salud pública y por tanto, el Estado actúe como regulador de dicha práctica, reconociéndolo como problema social, no implica que se tenga en cuenta el problema en su magnitud. Los problemas entran en los discursos y adquieren existencia reforzando ideologías. Así constituyen a las personas como sujetos con determinada cosmovisión de lo social, atravesados en sus creencias por cargas afectivas producto de la circulación de discursos. La misma habilita una gama de significados sobre los problemas sociales que conllevan la sobredeterminación de una postura ideológica y un posicionamiento desde las políticas públicas.

Teniendo en cuenta lo mentado anteriormente y siguiendo al citado autor, si los problemas sociales se construyen, queda claro que aquello que puede perjudicar a las personas no necesariamente se convertirá en un problema. Por tanto consideramos que la donación de órganos asume un carácter político ya que el Estado como interviniente acompaña como eje regulador dicha práctica; no obstante, en la vivencia subjetiva la experiencia del acompañamiento del Estado a través de sus políticas se presenta como vaga, reducida o vacía. Aquí guarda una relación importante el lenguaje y la subjetividad, ya que a través de la palabra es donde la maniobra política ejerce construcción de subjetividad. Queremos destacar este aspecto, ya que son las personas en sus vivencias subjetivas las que experimentan, sobre las que se gestan y hacia quienes se dirigen las políticas. El escenario que se podría montar en función a este planteo, es nombrado como una ambigüedad del mundo social que deriva en una ambivalencia respecto a la política pública (Murray, 1991). El carácter de formulación ambigua de los problemas refleja que los mismos están constituidos por las diferencias en sus definiciones que a su vez dan cuenta de lo que para cada grupo es un problema.

Así como planteamos que las palabras expresadas en el lenguaje influyen en la construcción de la visión de los problemas sociales, Murray (1991) destaca el papel de la semántica en relación a la política, afirmando que todas las políticas se crearon semánticamente como interpretaciones cargadas de valor de las diferencias entre la acción y el lenguaje. La política figura así como un conjunto de respuestas contradictorias, que cambian y son diversas a un espectro de intereses políticos. Siguiendo esta perspectiva en lo atinente a la donación de órganos, la posibilidad de sustituir un órgano enfermo por otro sano es uno de los eventos más sobresalientes del siglo XX en el campo de la medicina, tanto por sus méritos



terapéuticos como por su significación sobre nuestros conocimientos del universo biológico. Este logro es resultado de una larga serie de investigaciones desde diferentes horizontes. En los inicios del mencionado siglo es cuando se da el procedimiento para irrigar los órganos injertados abriendo la posibilidad técnica y quirúrgica de realizar un trasplante. Surge así la trasplantología moderna y los trasplantes comienzan a convertirse en una práctica terapéutica habitual.

Cada año se realizan más de 100.000 trasplantes de órganos en el mundo. Se estima que más de 250.000 personas se encuentran actualmente en espera de un trasplante. Mejores resultados en la supervivencia del injerto y del paciente y mejores tratamientos inmunosupresores generan un crecimiento de las indicaciones de trasplante. Así, es la escasez de órganos la limitante más significativa del trasplante. El número de donantes cadavéricos de órganos por millón de habitantes (PMH) es el indicador más utilizado para comparar la actividad entre países. En los últimos años su desarrollo ha tendido a estancarse, excepto en los países que, partiendo de indicadores relativamente bajos, han implementado fuertes políticas activas para su evolución. Estados Unidos, por ejemplo, tiene una media de 26 donantes PMH y Europa sostiene una media de alrededor de 20 donantes PMH.

En América Latina, en cambio, la mayoría de los países cuentan con programas de trasplante renal y algunos realizan trasplantes de los demás órganos. Pero pese a la aproximación geográfica, existen diferencias en el desarrollo científico-tecnológico y en la cobertura que los sistemas de salud brindan a la población. Argentina posee una tasa de donación que supera los 15 donantes PMH similar a la de otros países del mundo como ser Canadá, Alemania y Australia que se caracterizan por tener sistemas sanitarios desarrollados.

Considerada como "enfermedad catastrófica" por su alto costo y su baja incidencia, el Estado toma intervención en su acción normalizadora y reguladora, creándose en el año 1979 la primera institución pública responsable del tema. El decenio 2003-2012 marca un período particular en la historia del trasplante en Argentina, cuyo eje vertebrador y ordenador estratégico de sus acciones ha sido el "Programa Federal de Procuración", este Programa posiciona en la escena a los actores e instituciones demostrando la potencia y atinencia del mismo a través de los resultados obtenidos. A partir de mayo de 2003 comienza a desplegarse, con todo el apoyo gubernamental y, a través del Ministerio de Salud, como política sanitaria central en esta rama de la Salud Pública, alcanzando su auge de instalación en el mes de septiembre de 2003.

La manifestación de los resultados nombrados se reflejan en: Comisión Federal de Trasplante (Cofetra); el rol protagónico del Coordinador Hospitalario de Trasplante; la efectivización de transferencia de recursos y equipamiento a las provincias en virtud de fortalecer la infraestructura y los insumos; el fortalecimiento jurídico institucional de los

organismos provinciales de trasplante (estableciendo los mecanismos administrativos necesarios para su financiamiento autárquico, homogeneizando leyes provinciales y nacionales); la capacitación del recurso humano profesional, técnico y administrativo, conforme a los estándares más rigurosos del escenario internacional; la sanción de la Ley 26.066 (Ley del donante presunto). Este programa permitió dar origen a otra serie de políticas públicas que se ordenaron mediante los programas siguientes: "Programa de Calidad-Hospital Donante", "Detección precoz de Insuficiencia Renal Crónica" y "Estrategia de Comunicación Hospitalaria". Esto permitió potenciar y reforzar la acción del Estado en su intervención referente a la temática trasplantológica. Sin embargo, desde la Investigación Social a través de un trabajo se determinó la débil-nula correlación existente entre la difusión audiovisual del tema por los medios masivos de comunicación a lo largo y ancho del país como así también se focalizó que la verdadera problemática se instala al interior del sistema sanitario, y en función de ello se han creado y puesto en acto los nuevos programas en desarrollo. Por tanto la Investigación Social debe ser una herramienta indispensable para el mantenimiento y profundización de la eficiencia de estos programas, así como para la detección de nudos críticos en los procesos tanto de la actividad sustantiva como en el plexo organizacional y la articulación administrativa y de gestión de las actividades de apoyo (Fernández Elizate, 2012).

### **A modo de conclusión: Construcción de los problemas sociales: Aproximación a lo ideológico político**

(...) Los nombres de las políticas reflejan y racionalizan las pautas ideológicas dominantes. Al hacerlo, realzan la sensación de dinamismo que el espectáculo político crea. Esos nombres describen los logros, ocultan las vacilaciones en la acción y las estrategias contraproducentes, que minimizan, cancelan o invierten las pretensiones de éxito (...) (Murray, 1991:24).

Con la siguiente cita el autor refleja que al nombrar desde las políticas a los problemas, llamarlos desde leyes, programas, proyectos, también lo que se está haciendo es encuadrarlos en determinados territorios que den cuenta de la presencia del Estado y de un Estado ocupado en ello. Los nombres legitiman en la subjetividad de los sujetos políticos que el Estado, a través de sus políticas, en este caso, de políticas públicas específicas del campo de la salud, está ejerciendo control sobre aquello que los afecta; y en la medida que lo hace refuerza una ideología. Ahora no por ello se apropia de la problemática como un todo, ya que siempre quedan de lado otras posibilidades no dichas, restos de la misma construcción de los problemas sociales.

Al respecto Grassi (2004, 2005), plantea que en lo referente a la política y problemas sociales, suelen dejarse de lado

a las relaciones sociales en las que se entrecruzan las acciones de los sujetos del problema y de las políticas, que se constituyen en el mismo proceso histórico de su estructuración o transformación. No obstante y en relación a lo planteado por Murray (1991), los nombres en la política nombran los problemas o aquello a lo cual se los considera desde un lugar específico de esos nombres. Desde ese momento se asumiría la postura de un sujeto ya dado y nombrado desde la política, siendo portador de representaciones que hablan de la realidad de la vida de las personas. Ficciones que funcionan en el contexto del discurso en el que se emite como disputas por la hegemonía política y cultural.

Al ser definida como “enfermedad catastrófica” la necesidad de la donación de órganos y considerar que el decenio 2003-2012 marca un particular momento en la historia del trasplante, consideramos que se presenta de manera singular en la agenda pública. Rastreamos esto en el discurso inaugural de asunción de la presidencia del Dr. Néstor Kirchner del 25 de Mayo del 2003 que posiciona el papel del Estado en torno a la ciudadanía:

(...) Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Es el Estado el que debe viabilizar los derechos constitucionales protegiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores. Actuaremos como lo que fuimos y seguiremos siendo siempre: hombres y mujeres comunes, que quieren estar a la altura de las circunstancias asumiendo con dedicación las grandes responsabilidades que en representación del pueblo nos confieren. (...)

(...) En el campo de la salud, el Estado asumirá un rol articulador y regulador de la salud pública integral sumando los esfuerzos de los subsectores públicos provinciales y nacionales, privados y de obras sociales, orientado a consolidar las acciones que posibiliten generar accesibilidad a las prestaciones médicas y a los medicamentos para toda la población.

La Ley de prescripción por el nombre genérico de los medicamentos recientemente reglamentada será aplicada con todo el vigor, y el Programa Remediar, de gratuita distribución de medicamentos ambulatorios, continuará.

Es objetivo de gobierno concretar un Sistema Nacional de Salud, que se consolidará en una red en la que el hospital público será un eje referencial, con los demás centros de salud, públicos o privados, para ser pilares estratégicos de la atención primaria de salud, integrándose con las políticas de contención social para avanzar en la tarea de prevención.

El objetivo de dar salud a los argentinos impone que se asuman políticas de Estado que sean impermeables a las presiones inte-

resadas, por poderosas que sean, provengan de donde provengan (...).

Encontramos en diferentes pasajes del discurso la presencia de un Estado regulador que ha de ocuparse de la salud de los ciudadanos como eje central de sus políticas, ya que lo atinente a la salud hace a la calidad de vida de los que conforman la Nación.

Así Trejo (1987) considera que la historia política debe dedicarse al estudio de los proyectos políticos porque permiten dar cuenta de los movimientos sociopolíticos y su devenir en la historia política de un país. Y agregaríamos, sobre los tratamientos de los diferentes temas que hacen a la vida de las personas desde la agenda pública. Donde desde los proyectos políticos se puede rescatar a la historia como construcción de los hombres, situando el papel de los individuos en la historia y sobre todo de los movimientos políticos. Por ello lo político será una articulación dinámica entre los sujetos, las prácticas sociales y proyectos; teniendo como objetivo la lucha por dar dirección a la realidad en el marco de las opciones viables. Ahora con ello no queremos decir que el factor salud no fue tenido en cuenta en otros mandatos presidenciales pero marcamos la diferencia que este discurso introduce, ya que lo considera central en la vida de los ciudadanos (de las implicancias del concepto de ciudadanía) en el devenir de la vida social al igual que otros factores que hacen a la vida y por el cual la política debe responder.

Es innegable que la ausencia del tema en largos períodos históricos al interior de agenda pública o de consideraciones generales y poco claras sobre el tema salud en otros gobiernos está impregnado por lo ideológico-político que si bien es imposible que reciba una consideración determinante sobre cuáles fueron las ideologías que actuaron como sostén de ciertos discursos, se puede pensar que no ha recibido la atención que merecía porque ello era considerado como una potencial ganancia para ciertos grupos de interés bajo la creencia de que la población esté enferma, beneficia por un lado la venta de medicamentos para los que pueden acceder a ellos y por otro, posiblemente, al instalarse la problemática de la salud como un asunto con pretensiones crónicas, podría generar la ficción en las personas que era un tema de sumo interés en la agenda política de la que los gobernantes se estaban ocupando y concentrar el poder desde allí para beneficios políticos. Obteniendo así “los problemas como beneficios” (Murray, 1991).

No obstante, venimos trabajando en torno a la construcción de los problemas sociales, dando cuenta que por nombrar un problema no se eliminan todas las aristas que posee. Y allí es cuando hablamos de la vivencia de los receptores de órganos en función a la presencia del Estado en ese transcurrir. Si bien no podemos decir que el Estado a través de sus políticas no se ocupa de dicha problemática, creemos debería

tener en cuenta estas singularidades de la subjetividad en relación al complejo espectro al que alude la palabra igualdad como eje de la ciudadanía. Con lo cual consideramos que la salud a nivel general ha entrado en la agenda política de un modo particular a partir del año 2003 y de un modo específico ha prestado especial atención a la temática de la donación de órganos. La salud en general y donación en particular posiblemente empezó a tener interés en la agenda a través de la asunción de un gobierno donde se revaloriza o se funda una valorización diferente sobre todos los espectros a tenerse en cuenta en lo que se considera la calidad de vida los ciudadanos; y donde la salud no es una cuestión menor. Los nuevos gobiernos que vengan deberán tomar como uno de los pilares de la protección social a la salud y en ello se verá también el interés político sobre la vida de los ciudadanos.

Podemos agregar, para finalizar, que la construcción de los problemas se presenta como un modo de conocer y actuar estratégicamente como forma de descripción; puede presentar también como modo de excluir la atención sistemática a la historia y la estructura social. Tanto los que actúan como los que intentan comprender, deberán reconocer la gama de significados y estrategias. Así cuando el espectáculo secuencialmente activa, tranquiliza, interesa o aburre a diversos grupos de personas, las construye como agentes de uno u otro curso social, incluso mientras desempeñan sus partes en la reconstrucción de ese espectáculo (Murray, 1991).

## Referencias bibliográficas

- Aquín, N. (2003). *En torno a la ciudadanía*. En N. Aquín (Comp.). *Ensayos sobre ciudadanía. Reflexiones desde el Trabajo Social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Castronovo, R. (2013). *Algunos interrogantes sobre las políticas sociales en el marco de los cambios de paradigmas en el campo de las políticas públicas*. En R. Castronovo. *Políticas Sociales en Debate. Los nuevos temas de siempre*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eudeba.
- Danani, C. (1996). *Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población objeto*. En S. Hintze (Org.). *Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC de la Universidad de Buenos Aires.
- Grassi, E. (2004/2005). Problemas de la teoría, problemas de la política, necesidades sociales y estrategias de política social. *Laboratorio. Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*. Año 6. Número 16. Pp. 5-12. Recuperado de: <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo.htm>
- Kirchner, N. (2003). *Discurso de asunción presidencial de Néstor Kirchner, 25 de mayo de 2003*. Recuperado de: [http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/miscelaneas/discurso\\_de\\_nestor\\_kirchner\\_25\\_de\\_mayo\\_de\\_2003.php](http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/miscelaneas/discurso_de_nestor_kirchner_25_de_mayo_de_2003.php)
- Trejo Romo, P. (1987). *Los proyectos políticos: una propuesta para el estudio de los movimientos sociopolíticos en la historia*. En *Historia y Acción Política*. Buenos Aires: Centros de Estudios Políticos. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM.

# La ANSES en el debate por la Coparticipación Federal de Impuestos

Por Jerónimo Rodríguez Usé y Andrés Cappa

## Introducción

En la bibliografía económica el federalismo fiscal refiere a las formas en las que se asignan las funciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno. Desde el lado de los ingresos contempla principalmente los esquemas de distribución de la Recaudación Tributaria y, por el lado de los gastos, la determinación de los bienes y servicios públicos (educación, salud, transporte, etc.) a cargo de cada unidad de gobierno. El esquema de coparticipación de impuestos constituye un elemento central del federalismo fiscal y su diseño ha sido parte de innumerables debates. El 24 de noviembre de 2015 la Corte suprema de Justicia se expidió sobre tres causas vinculadas a la coparticipación y que tienen como demandantes a las provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba<sup>1</sup>. Las acciones judiciales de dichas provincias contra el Estado Nacional referían a la supresión de la detracción del 15% de la masa coparticipable con destino a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y cuyo origen se remonta al Acuerdo Federal del 12 de agosto de 1992<sup>2</sup>. Asimismo, dicho fallo insta al poder ejecutivo a iniciar el debate por una nueva ley de coparticipación federal de impuestos, recordando el mandato en la materia presente en la reforma constitucional de 1994 (inciso 2, artículo 75). Como la sentencia en cuestión generaba un antecedente que podía resultar en fallos similares para el resto de las provincias, el decreto 2635/2015 (firmado el 30 de noviembre de 2015) hizo extensiva la devolución del 15% de la masa coparticipable al conjunto de las provincias, advirtiendo el impacto de dicha medida en el financiamiento de la ANSES. Este decreto fue derogado en enero de 2016 por Mauricio Macri, a un mes de asumir la presidencia, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 73/2016. Esta seguidilla de fallos judiciales y decretos presi-

denciales posicionó la cuestión de la coparticipación federal de impuestos en un lugar predominante de la agenda pública, a la vez que reflejó los numerosos actores involucrados en la materia y sus relaciones conflictivas. Asimismo estas resoluciones pusieron en evidencia la importancia relativa de la ANSES en las discusiones sobre la distribución de recursos tributarios entre los distintos niveles de gobierno.

En el presente artículo, indagamos sobre los actores y las instituciones que participan en las políticas que refieren a las relaciones intergubernamentales, centrando nuestro análisis en un agente en particular: la ANSES. Entendemos que dadas las fuentes de financiamiento del organismo, éste toma un inesperado papel protagónico constituyéndose como una suerte de “tercer actor” en el régimen de coparticipación (Balbo, 2014).

En la primera sección, se analizan las diversas formas a partir de las cuales el institucionalismo abordó la influencia de los agentes y la estructura en el desempeño de las políticas públicas. Se revisan los aportes realizados en la materia por el institucionalismo centrado en los actores (Scharpf, 1997) que nos ofrece una perspectiva que complementa el análisis de los actores con la dinámica y la historia de las instituciones. A partir de ello, se advierte la importancia de la elaboración de redes de actores y políticas para el análisis de la coparticipación federal argentina. Asimismo, a modo de antecedente, se presentan los estudios sobre las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Alemania (Scharpf, 1988, 2006, 2009). A partir de dicho marco teórico, se señalan algunos aspectos que hacen a las tensiones en torno a la coparticipación federal de impuestos y que la constituyen como un sistema complejo de negociación, con una multiplicidad de actores con poder de veto que tornan difícil cualquier innovación política en la cuestión, lo cual conduce a resultados sub-óptimos. En la segunda sección, se describen las formas y las fuentes de financiamiento de la ANSES. Se resaltan las transformaciones que sufrió el organismo durante la década del noventa y durante la posconvertibilidad y que alteraron de manera significativa tanto el financiamiento del organismo como el alcance y la magnitud de las prestaciones proporcionadas por el mismo. A modo de conclusión, en la sección número tres, se exponen las reflexiones finales en re-

1 Los fallos pueden consultarse aquí: <http://servicios.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDoc&idAnalisis=726829&interno=2>; <http://servicios.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDoc&idAnalisis=726831&interno=3>; <http://servicios.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&id=726824>.

2 Conocido como Pacto Fiscal I.



lación a las dificultades con las que se encontró cada intento de modificación de la ley de coparticipación de impuestos.

## 1. Actores e Instituciones en políticas que afectan las relaciones intergubernamentales. El caso de la Coparticipación Federal de Impuestos

### a. Aproximaciones teóricas desde el Institucionalismo. El caso Alemán

Desde el institucionalismo abundan los estudios sobre las formas en que las instituciones influyen, limitan o determinan tanto el desenvolvimiento de las políticas públicas, así como las estrategias y acciones seguidas por los actores que participan en las mismas. La relación entre las instituciones y los actores (el debate entre el agente y la estructura) se resuelve de maneras disímiles, según los postulados de cada escuela o corriente de pensamiento. Como señala Zurbriggen (2006), si el institucionalismo de la elección racional (Scharpf, 1997; Garza Toledo, 2005) focaliza su estudio en la respuesta “óptima” de cada actor al comportamiento de los otros actores y a la estructura institucional existente; en el institucionalismo **histórico o culturalista** (Steinmo *et. al.*, 1992) prevalece el rol de las instituciones ya que mediante sus relaciones de cooperación y conflicto condicionan decisivamente los resultados de los acontecimientos políticos. Es por ello que esta **última** vertiente se focaliza en el estudio pormenorizado del surgimiento y desarrollo de las instituciones, para evaluar hasta qué punto las mismas influyen en las preferencias de los actores.

Frente a la disyuntiva de elegir entre estas variantes, Zurbriggen rescata los aportes del *Institucionalismo centrado en los actores* (Scharpf, 1997), donde se ofrece una perspectiva relacional entre los actores y la estructura. En este marco conceptual, las instituciones inciden en las percepciones, preferencias y capacidades de los actores; pero esta influencia no la ejerce de manera determinista ya que dejan un amplio margen para que los mismos definan una amplia variedad de estrategias de acción. Las políticas públicas, por tanto, son analizadas desde una lógica situacional, donde se elaboran los marcos institucionales que hacen más o menos probable el desarrollo de un conjunto de modos de interacción. Actores, marcos institucionales y los modos de interacción se posicionan como variables determinantes dentro de este esquema analítico.

Los enfoques de *policy network* (redes de políticas públicas) (Smith, 1993; Marsh y Rhodes, 1992) forman parte de estos esquemas que proponen un análisis complementario entre los agentes y las estructuras donde éstos se desenvuelven. Desde esta perspectiva, las políticas públicas pueden abordarse definiendo el marco institucional y la red de actores (tanto públicos como privados) intervinientes. Jordana (1995) señala

las siguientes dimensiones y variables que son características en los *policy networks*:

- Número de Actores
- Ámbito de Actuación
- Funciones Básicas
- Estructura y Estabilidad de las relaciones entre actores
- Grado de institucionalización de la red
- Reglas de conducta
- Distribuciones de poder
- Estrategias de los actores

La elaboración de la red de actores que forman parte del Federalismo Fiscal, del cual la coparticipación es un elemento fundamental, permitiría esbozar algunas explicaciones que nos ayuden a comprender las vicisitudes que acompañaron cada uno de los intentos por realizar una nueva ley de coparticipación federal de impuestos.

Las investigaciones sobre políticas públicas y relaciones intergubernamentales en Alemania ofrecen un valioso antecedente para estudiar el caso argentino. Fritz Scharpf (1988, 1997, 2006, 2009), en lo que denomina la *trampa de las decisiones de unión* (“joint decision trap”), evalúa las tensiones que generan los procedimientos de decisión con estructuras rígidas (o pocos flexibles) en la implementación de políticas que modifican las relaciones entre los niveles de gobierno. Las rigideces, según el investigador alemán, son producto de la existencia de actores con poder de veto que, utilizando la teoría de la negociación, bloquean las iniciativas más radicales haciendo difícil la innovación política, lo cual lleva a resultados sub-óptimos o inclusive a la inacción política.

Scharpf distingue al federalismo alemán del angloamericano. Las particularidades del modelo Alemán<sup>3</sup> refieren fundamentalmente a la forma en la que se distribuye el poder (y las funciones) entre las autoridades sub-nacionales (los *lands*) y sus organismos de representación. Mientras que para los Estados Americanos las autoridades legislativas federales son elegidas mediante el sufragio, en el caso Alemán sólo una de las cámaras elige sus representantes a partir del voto directo: el *Bunderstag* (Parlamento Federal, una suerte de cámara baja). En cuanto a los miembros del otro cuerpo legislativo, el *Bunderstad* (Consejo Federal, similar a una cámara alta), son nombrados por los gobiernos de los Estados Federales. Las particularidades de este último organismo, su poder de veto frente a las leyes federales que afectan competencias de los Estados federados, asemeja el caso alemán al funciona-

3 Las permanentes tensiones del esquema federal germánico y sus sucesivas transformaciones conflictivas llevaron a autores como Konrad Hesse (2006) a definir a Alemania como un Estado Federal Unitario para reflejar la paradoja de un sistema federal implantado en un país que posee una cultura unitaria.



miento de la Unión Europea. De ahí que el esquema analítico de Sharpf haya sido utilizado para el estudio de la toma de decisiones al interior de la Unión Europea.

La capacidad de bloqueo del *Bunderstad* explica en gran parte las dificultades que atraviesa cada proceso de modificación en el federalismo alemán. La necesidad de cooperación entre los actores y la existencia de instituciones con tradición unitaria refuerzan esta postura. Dada la multiplicidad de actores e instituciones que forman parte de la Unión Europea y la necesidad de alcanzar decisiones consensuadas por el conjunto de los Estados, los escritos Scharpf se posicionaron como material de lectura obligatorio para los estudiosos de la integración Europea.

En relación a las tipologías de Federalismo (competitivo, cooperativo, dual, centralizado)<sup>4</sup> Scharpf (2006) identifica en Alemania una tensión entre “estructuras competitivas” que, incentivadas por el pensamiento neoliberal, van ganando espacios de influencia, y las aproximaciones “cooperativas” o “solidarias” que permitieron la unificación Alemana. Estas tensiones afectan la toma de decisiones en las relaciones intergubernamentales. Si a ello le añadimos el poder de bloqueo del Bunderstag, el Federalismo Alemán se transforma en un sistema de múltiple veto (Tsebelis, 1995). Estos esquemas rígidos suelen dificultar, o inclusive imposibilitar, los cambios profundos en las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. Es por ello que las políticas públicas vinculadas al federalismo terminan muchas veces imponiendo soluciones parciales o moderadas que no solucionan los problemas de fondo.

El institucionalismo centrado en los actores y la construcción de redes de políticas públicas (*policy networks*) constituyen valiosas aproximaciones metodológicas para el estudio de la coparticipación federal de impuestos en Argentina. Su carácter ecléctico y permeable nos permite, por ejemplo, tomar del institucionalismo cultural, las resistencias de las instituciones ante posibles reformas y, del institucionalismo de elección racional, los estudios en la toma de decisiones en esquemas rígidos que llevan a soluciones sub-óptimas.

Las sucesivas iniciativas inconclusas relacionadas a coparticipación, también reflejan esta incapacidad para los cambios radicales o la innovación política (*policy innovation*) para el caso argentino. En gran parte, como sucede en Alemania, por la existencia de un esquema con múltiples actores con poder de veto. Cualquier decisión que intente modificar la coparticipación requiere del aval de las 24 provincias y ninguna está dispuesta a resignar recursos.

## **b. Debates en torno a la Coparticipación Argentina. La ANSES y los Pactos Fiscales**

<sup>4</sup> Para mayor detalle, ver Thomas Dye (1990) y, para los tipos de federalismo en Latinoamérica, Fernández-Segado (2003).

La coparticipación es un sistema de distribución de recursos entre distintos niveles de gobierno, por ende, es uno de los componentes que constituyen al federalismo fiscal. La constitución de 1994 asevera de forma explícita la necesidad de consolidar un esquema de coparticipación mediante una ley convenio que garantice la automaticidad en la remisión de fondos (artículo 75, inciso 2). Esta ley debe tener su origen en la cámara de senadores y ser sancionada con mayoría absoluta. El actual esquema de participación de impuestos es el resultado de un acuerdo temporario y parcial de 1988 que terminó resultando un esquema difícil de modificar. Asimismo, las necesidades de recursos de las provincias, dadas las dificultades para abordar el problema de manera cabal, terminaron por satisfacerse mediante políticas parciales que, a modo de parches, terminaron por constituir un esquema cada vez más engorroso e injusto que algunos denominan el “laberinto de la coparticipación” (Casas, 1996).

Como antecedente más próximo y consistente de un proyecto de ley de Coparticipación encontramos los encuentros coordinados por la Comisión Federal de Impuestos entre el año 1995 y 1998. A partir del mandato constitucional de 1994, representantes y funcionarios de las 24 provincias y la Nación se reunieron de manera periódica para elaborar un pre-proyecto de Ley que nunca llegó a materializarse. Resulta relevante analizar los comentarios y modificaciones incorporadas al pre proyecto por iniciativa de las provincias, incorporando al texto las realidades y preocupaciones de cada territorio<sup>5</sup>. No solo fueron objeto de debate los mecanismos de distribución primaria de los recursos tributarios (entre la Nación y el conjunto de las Provincias) sino, fundamentalmente las formas en que se distribuye lo correspondiente a las Provincias entre cada una de ellas (distribución secundaria). Así, los criterios devolutivos/solidarios y los compromisos y obligaciones de la Nación y las Provincias fueron parte de un apasionado debate.

La constitución del 1994 establecía para el año 1996 la sanción de la nueva ley de coparticipación Federal y delegaba en la Comisión Federal de Impuestos el rol de control y fiscalización de lo establecido por la nueva norma. Si bien la comisión tuvo listo el pre proyecto el 15 de mayo de 1996, no fue posible alcanzar un acuerdo legislativo. Como consecuencia, a más de veinte años del mandato constitucional, aún no existe una ley convenio de coparticipación en la Argentina.

<sup>5</sup> Publicado por el Instituto de Estudios de las Finanzas Publicas Argentinas (IEFPA), la Comisión Federal de Impuestos lanzó en noviembre de 1998 un interesantísimo libro con comentarios sobre los resultados de cada una de las reuniones realizadas en el trienio 1995-1998. El Ante-proyecto de ley puede leerse aquí <http://www.cfi.gov.ar/docs/ProyectoCFI.pdf>

Los pactos Federales Fiscales firmados en la década del noventa<sup>6</sup>, consecuencia de los problemas financieros del sistema previsional, otorgaron una mayor conflictividad a la “cuestión federal”. A partir de los mismos, las provincias cedieron el 15% de la coparticipación que fue destinado a la ANSES. Como menciona Balbo (2014), estos acuerdos fiscales fueron la génesis de una relación conflictiva entre la Nación y las Provincias y constituyeron al sistema previsional como una suerte de “tercer socio” que participa en el régimen de coparticipación. Durante los últimos años, no fueron pocas las voces que potenciaron el enfrentamiento entre la ANSES y las provincias al comparar el resultado positivo de la ANSES en el actual periodo con el déficit fiscal percibido por el conjunto de las provincias<sup>7</sup>.

Como se observa, el federalismo fiscal en general y la coparticipación federal de impuestos en particular, son cuestiones que abarcan una importante cantidad de instituciones y actores políticos. Esta presente el poder ejecutivo, a partir de la relación entre las autoridades nacionales y provinciales (presidente y gobernadores); el poder legislativo mediante el rol de los senadores en tanto representantes de las provincias para la sanción de la ley convenio; y el poder judicial, a partir del accionar de la Corte Suprema que insta a los otros poderes a elaborar la ley. Cada uno de estos poderes contiene actores e instituciones, con sus historias y tradiciones, que desarrollan relaciones en permanente conflicto y negociación. Es por ello que creemos oportuno la realización de una red de actores e instituciones (*policy network*) relacionadas a la Coparticipación Federal de Impuestos, lo que nos permitirá comprender las dificultades de implementación de aquellas políticas que afectan las relaciones intergubernamentales.

A modo de contribución en esa tarea, el presente artículo abordará el rol de la ANSES en la coparticipación federal de impuestos. Nuestra hipótesis de trabajo vincula las formas y fuentes de financiamiento de dicho organismo con su inespereado protagonismo en la materia. La importancia que poseen los impuestos coparticipables en los ingresos del organismo hace que toda modificación en la coparticipación afecte a la continuidad en las prestaciones que gestiona la ANSES, otor-

gándole al organismo un importante poder de veto en toda iniciativa que suponga una innovación en la coparticipación tributaria.

## 2. Incidencia de los impuestos coparticipables en las fuentes de financiamiento de la ANSES

Los problemas financieros del sistema previsional público administrado por la ANSES no son una novedad de estos tiempos. Desde la década del 70, la ANSES no logra financiar sus prestaciones con los recursos contributivos (aportes personales y contribuciones patronales), debiendo apelar a ingresos tributarios no contributivos y transferencias del Tesoro Nacional, incluso con anterioridad a la reforma de 1994 (Cetrángolo y Grushka, 2004).

En la década del noventa, el sistema de seguridad social no fue ajeno a las transformaciones estructurales de la economía argentina. En esa década se produjeron cambios que afectaron radicalmente su estructura del financiamiento, además de otros aspectos como la cobertura y las prestaciones del sistema. En 1994, mediante la Ley 24.241, se implementó una reforma estructural del sistema previsional, creándose el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). El nuevo sistema implicaba la convivencia de un régimen de reparto público con un nuevo régimen de capitalización individual administrado por empresas privadas denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

En lo que respecta al financiamiento, la reforma elevó el nivel de aportes personales del 10% al 11%, traspasándose a las AFJP los aportes de los trabajadores que optaron por el régimen de capitalización. A su vez, mediante el Decreto 2.609 de diciembre de 1993 –casi simultáneamente a la sanción de la Ley 24.241– se estableció un esquema de reducción de las contribuciones patronales según la actividad económica y la ubicación geográfica, con el objetivo de lograr “*la reducción del nivel de los costos en el proceso económico*”<sup>8</sup>.

La política de reducción de contribuciones patronales continuó durante la década del noventa, profundizando el desfinanciamiento del sistema público. En 1995, mediante el Decreto N° 292, se extendió la reducción de las contribuciones a todos los sectores. Como resultado, la tasa efectiva de contribuciones patronales había alcanzado el 6,8% hacia fines de 1999 (S.S.S., 2001), lo cual representa 9,2 puntos porcentuales menos que el nivel vigente en 1994. Según señalan Cetrángolo y Grushka (2004), las tasas efectivas de aportes y contribuciones en 2003 eran 7,5% y 10,8% respectivamente, sumando un total de 18,3%, mientras que en 1994 era de 27%.

6 El 12 de agosto de 1992 se firmó el acuerdo entre el gobierno nacional y las provincias con la finalidad de financiar las obligaciones previsionales nacionales. A partir de este acuerdo, conocido como Pacto Fiscal I, se detrajo de la masa coparticipable el 15% para ser destinado a cubrir el déficit del sistema previsional. El 12 de agosto de 1993 las provincias y la Nación firman el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento. Este último acuerdo, conocido como Pacto Fiscal II refiere a una serie de obligaciones y derechos de las provincias para mejorar la competitividad de la economía.

7 [http://www.griseldatessio.com/images/img\\_attachments/nota-el-superavit-de-la-ANSES-es-financiado-por-las-provincias.pdf](http://www.griseldatessio.com/images/img_attachments/nota-el-superavit-de-la-ANSES-es-financiado-por-las-provincias.pdf)

8 “Es un objetivo prioritario de la política económica nacional establecer las bases para un crecimiento sostenido de la actividad económica, la productividad y los niveles de ocupación”. Decreto 2.609/93, *Considerandos, Boletín Oficial N° 27793, 24/12/1993*.

Frente al problema del desfinanciamiento por el traspaso de los aportes a las AFJP, se esperaba un contrapeso proveniente de la recaudación tributaria y un incremento en los recursos contributivos a raíz de la reducción de la evasión y el crecimiento del nivel de empleo<sup>9</sup>. Sin embargo, lejos de ocurrir esto, tanto el desempleo como la informalidad aumentaron fuertemente durante la década.

Esta política evidenció en la práctica cómo el régimen de acumulación vigente en la Argentina condicionaba la marcha de la política social. La disminución de los costos laborales buscaba lograr competitividad bajo un contexto macroeconómico de tipo de cambio fijo y sobrevaluado.

El proceso de reformas también influyó directamente en la relación fiscal entre el gobierno nacional y los provinciales. En 1992, dos años antes de la reforma previsional, mediante el “Acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales” –ratificado a través de la sanción de la ley 24.130–, se dispuso que el 15% de la masa de impuestos coparticipables serían retenidos por el gobierno nacional para atender las prestaciones previsionales y gastos operativos de la ANSES. Un año más tarde se firma el “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento”, que establece el “compromiso de la Nación de aceptar la transferencia de las cajas de jubilaciones provinciales al Sistema Nacional de Previsión Social”, lo cual significó el traspaso de once cajas provinciales a la órbita nacional. De esta forma, se produjo una suerte de *intercambio desigual*: la nación pasaba a hacerse cargo de las

prestaciones previsionales de once provincias, y como contrapartida, la totalidad de las provincias resignaban un 15% de los recursos de la coparticipación.

Los cambios en la estructura del financiamiento de la ANSES se completan con la asignación de recursos tributarios con afectación específica al financiamiento del sistema previsional: el 20% de la recaudación del impuesto a las ganancias, el 11% del IVA e impuestos internos sobre los combustibles y cigarrillos. Como consecuencia del traspaso de los aportes personales hacia las AFJP, las sucesivas reducciones en las tasas de contribuciones patronales, el aumento del desempleo y el empleo no registrado, y las asignaciones de recursos tributarios, se produjo un marcado descenso en el peso relativo del financiamiento contributivo en el sistema público, *vis a vis* el aumento de la relevancia de los recursos tributarios. Mientras que a comienzos de la década del noventa los aportes y contribuciones representaban cerca de un 70% de los ingresos corrientes de la ANSES, el porcentaje cae por debajo del 40% sobre fines de la década y se mantiene cercano a ese nivel en los años siguientes.

Esta evolución implicó un aumento notable en el déficit del Régimen Público de Reparto (ingresos contributivos menos gasto), llegando a representar un 3,5% del PIB en 2001, mientras que la pérdida de los ingresos de aportes personales y la reducción en las contribuciones explica un 86,5% del déficit previsional (Cuadro 1)

**Cuadro 1:**  
**Ingresos Contributivos y Resultado Financiero del Sistema Público**

Año	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Aportes y Contribuciones (% de los Ingresos Corrientes) <sup>1</sup>	79,3	69,7	67,3	58,5	52,8	45,8	43,1	38,7	35,0	40,3	42,8	37,4	35,3
Resultado financiero (% del PIB) <sup>2</sup>	-1,7	-1,8	-2,2	-2,2	-3,0	-2,6	-2,7	-3,2	-3,3	-3,5	-3,0	-2,7	-2,3

Fuente: (1): Secretaría de la Seguridad Social (2001 y 2009); (2): Cetrángolo y Grushka (2008).

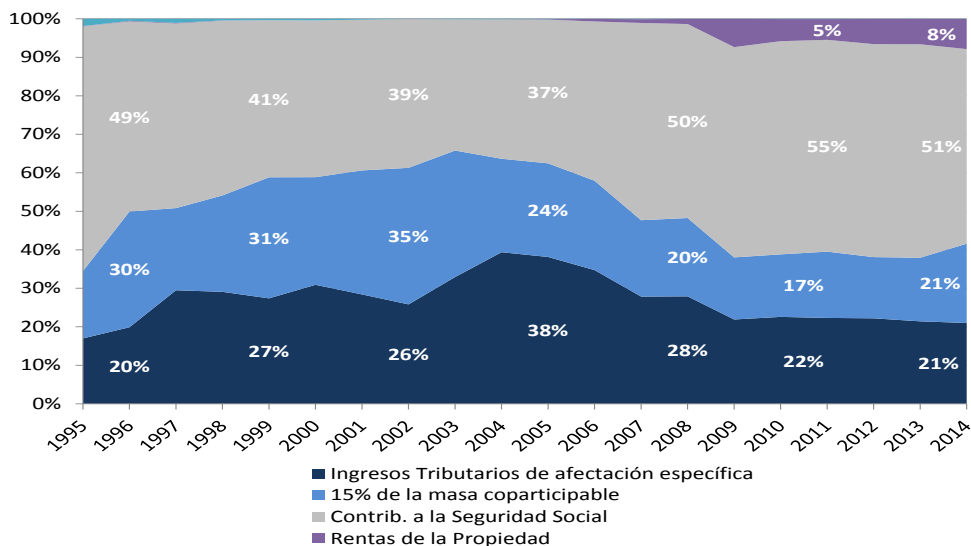
9 “Los problemas que deberá afrontar el sector público durante los primeros años de vigencia del nuevo sistema son de envergadura [...] si no se contara con los factores compensadores ya mencionados (disminución de la evasión, mayores impuestos coparticipables, rentas provenientes de la capitalización del sistema), sería difícil imaginar una forma de contrarrestar esta pérdida de aportes [...] será posible reducir el peso de los tributos que gravan al salario, alcanzándose así el objetivo deseado de una disminución del costo laboral. A este mismo resultado se puede arribar si se mantiene el incremento de la recaudación impositiva, lo que permitiría reemplazar el financiamiento mediante aportes y contribuciones por uno basado en tributos que generen menos efectos distorsionantes en los mercados de factores de la producción” (Schulthess y Demarco, 1993).

Si se combina el cambio en la composición del financiamiento con la evolución decreciente de la cobertura de los adultos mayores<sup>10</sup>, puede afirmarse que se avanzó hacia un esquema más regresivo. El sistema aumentó la socialización de sus costos, pero simultáneamente tendió a excluir a una mayor cantidad de trabajadores de la protección previsional. Esta evolución, además de generar inequidades entre las provincias que habían transferido sus cajas y las que no, acentuó las desigualdades intrageneracionales, dado que los que accedían a los beneficios son aquellos que lograron mantenerse dentro del sector formal durante prácticamente toda su vida laboral.

En suma, la reforma no sólo significó un agravamiento de la situación financiera<sup>11</sup>, sino también un empeoramiento

de la protección social de los adultos mayores<sup>12</sup>. Con la recuperación del empleo durante la posconvertibilidad, se produjo una reversión de la tendencia creciente peso del financiamiento no contributivo, observándose un incremento en la proporción de aportes y contribuciones sobre el total de los recursos (Cuadro 2).

**Cuadro 2:**  
**Fuentes de Financiamiento de la ANSES. Participación Porcentual.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Hacienda – Ministerio de Economía.

10 Según puede extraerse de la Encuesta Permanente de Hogares, mientras que en 1994, casi un 77% de los mayores de 65 años estaban cubiertos por el Sistema, hacia 2004 la proporción desciende al 68%.

11 Como consecuencia de la reforma de 1994, el déficit puro (ingresos contributivos menos gasto) del sistema público alcanzó 3,3% del PIB en 2001 (cuando era 1,7% antes de la reforma) (Cetrángolo y Grushka, 2004). Ese déficit fue financiado en parte con los propios recursos traspasados hacia las AFJP. Así, entre 1995 y 2006, el 57,5% -en promedio- de las inversiones provenientes de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones (administrados por AFJP) se volcaron a títulos públicos, proporción que llegó a representar hasta un 78% de la cartera de inversiones en 2002 (CENDA, 2008, sobre la base de datos provistos por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones). Con lo cual, el agravamiento de déficit

público se financió en gran parte con los mismo fondos que habían sido transferidos a las AFJP.

12 Existe una gran cantidad de trabajos que coinciden en formular, con diversos matices, esta evaluación crítica del desempeño del SIJyP: Cetrángolo y Grushka (2004, 2008), Goldberg y Lo Vuolo (2006), Arza (2010), CENDA (2008), (CIFRA, 2009), entre otros.



En 2007, un año antes de la re-estatización del sistema previsional, la Ley N° 26.222 estableció el traspaso automático de gran parte de los afiliados a las AFJP, lo que significó una recuperación de aportes personales para las arcas de la ANSES. Luego, mediante la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), concretado a fines de 2008 (Ley N° 26.425), se eliminó el régimen de capitalización privada, el cual fue absorbido y sustituido por el régimen público de reparto. Esta nueva reforma implicó la recuperación de recursos que habían sido cedidos a una lógica de valorización financiera privada y restableció el pacto intergeneracional característico de los sistemas de reparto. Como consecuencia de la creación del SIPA, se traspasaron al sistema público los aportes personales de los ex afiliados a las AFJP, junto con el stock de activos administrados por éstas. Los aportes pasaron a integrar los recursos contributivos de la ANSES mientras que los activos pasaron luego a conformar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), generando un ingreso corriente a partir de la renta de las inversiones financieras.

El nuevo cambio estructural que implicó el SIPA trajo consecuencias relevantes en términos financieros. Además de eliminarse la gran masa de comisiones absorbidas por las AFJP<sup>13</sup>, se produjo un cambio en la estructura del financiamiento. La vuelta de los aportes personales a las arcas estatales permitió recomponer el peso relativo de los recursos contributivos frente al financiamiento proveniente de impuestos<sup>14</sup>, a pesar de que la afectación de ingresos impositivos no se revirtió. Como resultado, actualmente la ANSES se financia en un 50% con recursos contributivos, en un 42% con ingresos provenientes de impuestos generales (tributos de afectación específica como IVA y Ganancias más el 15% del masa coparticipable) y en un 8% por rentas generadas por el FGS.

La relevancia de los recursos tributarios asignados al financiamiento de la Seguridad Social da cuenta de la vinculación de la política previsional con la tributaria. Resulta claro que es toda la sociedad la que financia al sistema previsional y no sólo los trabajadores que se encuentran “cubiertos” a través de sus aportes.

Tanto la moratoria previsional implementada a partir de 2005 como la Asignación Universal por Hijo reconocen el derecho a percibir una transferencia estatal con indepen-

dencia de las contribuciones realizadas, y al mismo tiempo, queda en evidencia que sin la afectación específica de ingresos tributarios no contributivos el Sistema sería insostenible financieramente.

El alto peso del financiamiento no contributivo y la extensión de la cobertura hacia la población que no cumplía con los requisitos de aportes (mediante la moratoria previsional) configuran un sistema de carácter “semi-contributivo” en los hechos, a pesar de que legalmente el sistema sigue estructurándose en torno al mercado de trabajo formal.

El Decreto N° 2635 de diciembre de 2015 se apoya sobre un fallo de la Corte Suprema<sup>15</sup> (acotado a las provincias de Santa Fe, Córdoba y San Luis) que implica la anulación del “Acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales” de 1992 que cedía el 15% de la masa coparticipable a la ANSES. En los considerandos del decreto se señala que el fallo supone una pérdida de recursos por \$98.182 millones de pesos (según las estimaciones para el año 2015) para la ANSES, lo que representa el 15% de sus recursos totales y afectaría seriamente las prestaciones del organismo. Este monto representa, por ejemplo, un cuarto de las prestaciones previsionales o tres veces el monto de la AUH. Tal decreto fue derogado por Mauricio Macri a poco más de un mes de asumir la presidencia, al percibir que de hacerse cargo la Nación de la masa de recursos que recibía la ANSES de las provincias, se vería comprometido el programa fiscal del sector público nacional. En efecto, la quita de estos recursos hubiera significado que la ANSES vuelva a caer en números rojos y la asistencia del tesoro nacional para el organismo habría resultado en un incremento del gasto de la Nación de aproximadamente un punto y medio del PBI.

Los fallos de la Corte Suprema, el decreto presidencial de diciembre de 2015 y su derogación al mes siguiente por las autoridades entrantes, dan cuenta del alto grado de conflictividad que poseen las cuestiones vinculadas a la coparticipación y la multiplicidad de actores e instituciones que participan de dicha política. Las modificaciones en la distribución de recursos entre unidades de gobierno, al no ser un juego de suma cero, suponen ganadores y perdedores. El sistema de negociaciones en este tipo de políticas es adverso a los cambios profundos. Por ello, ante las necesidades de financiamiento de las provincias, se adoptan soluciones sub-óptimas que actúan como una suerte de parche haciendo cada vez más engorroso el esquema de distribución de los recursos entre la nación y las provincias.

Como describimos en el presente apartado, las modificaciones en las formas y fuentes de financiamiento de la ANSES, la importancia de los impuestos dentro de los recursos del organismo, lo transforman en un actor que es afectado de manera directa por la forma en que se estructura la coparticipación.

13 Según lo informado por la Superintendencia de AFJP, las comisiones de las AFJP absorbieron, en promedio entre 1994 y 2007, un 33% de los recursos del régimen de capitalización.

14 El financiamiento proveniente de impuestos se compone actualmente de las siguientes asignaciones específicas: 11% del IVA, 20% de Ganancias, 15% de la masa coparticipable, 70% del Monotributo impositivo (no previsional), el 21% del impuesto a la nafta, la totalidad de los impuestos sobre los otros combustibles líquidos y la totalidad del impuesto interno sobre cigarrillos.

15 *Op. Cit.*



pación federal de impuestos. Compartimos entonces la aseveración de Balbo (2014), quien describe a la ANSES como una especie de “tercer socio” en el régimen de coparticipación.

## Reflexiones finales

La irrupción de la ANSES como un “actor oculto” en el debate en torno a la coparticipación, las consecuencias políticas de los recientes fallos de la Corte Suprema sobre la materia y su exhortación para la implementación de un nuevo régimen de coparticipación dan cuenta de las innumerables tensiones que acompañan a toda decisión de política pública. En este caso concreto, observamos como en una política (la Coparticipación) que, a priori, pareciera abarcar como protagonistas excluyentes a la Nación y las Provincias, en la práctica, engloba a un mayor número de actores e instituciones. La complejidad subyacente a esta política se evidencia al observar que el actual régimen de coparticipación es resultado de una decisión “temporal” (de 1988) y que, a pesar de sucesivos intentos, aún no se ha podido sancionar una ley convenio aprobada por todos los actores intervinientes.

Tomando como antecedente los estudios de Fritz Sharp sobre políticas públicas y relaciones intergubernamentales en Alemania, advertimos la importancia que posee el análisis de los actores e instituciones intervinientes en la coparticipación federal de impuestos para ensayar posibles respuestas que expliquen las dificultades que acompañaron cada intento de sanción de una nueva normativa sobre la materia.

El institucionalismo centrado en los actores, al ofrecer una perspectiva relacional entre los actores y la estructura, ofrece un marco teórico interesante para abordar las complejidades del sistema de coparticipación argentino. Su carácter ecléctico permite tomar elementos de las distintas ramas del institucionalismo de manera de evaluar tanto las formas en las que los actores toman sus decisiones en sistemas de negociación complejos (aspectos característicos del institucionalismo de la elección racional), así como el abordaje de las instituciones, su historia y aspectos culturales, que inciden en el desempeño de los agentes intervinientes en nuestro objeto de estudio.

Desde esta perspectiva, es necesaria la construcción de las redes de políticas y actores (*policy networks*) que participan en la política a analizar. La coparticipación constituye una política con una multiplicidad de actores que hacen de la misma un sistema de negociación compulsivo que requiere de amplios consensos, lo que dificulta la innovación política para la transformación de los esquemas de reparto de recursos existentes.

El presente trabajo centró su análisis en la búsqueda de las causas que hacen de la ANSES un actor central en el debate por la coparticipación. Al analizar las formas y fuentes de financiamiento del organismo y sus alteraciones durante la década del noventa, advertimos que la alta incidencia de

los impuestos coparticipables dentro de los recursos del organismo hace que el mismo sea afectado por las decisiones en torno a la coparticipación.

Cualquier modificación en la coparticipación federal de impuestos que no incorpore en su diagnóstico el impacto financiero en la ANSES, corre el riesgo de transformarse en una propuesta inviable. La ANSES, por tanto, constituye un actor decisivo en el debate por la coparticipación federal de ingresos y debe ser incluido dentro del mapa de actores e instituciones que participan de la red de políticas (*policy network*) en torno al Federalismo en general y a la coparticipación federal de impuestos en particular.

## Referencias bibliográficas

- Arza, C. (2010). La política previsional argentina: De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios. En S. Torrado (Ed.). *El costo social del ajuste (1976-2002)*. Buenos Aires: EDHASA.
- Balbo, E. (2014). El Pacto Fiscal I° del año 1992 Génesis y evolución de un acuerdo conflictivo. En *47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*. Córdoba.
- Casas, O. (1996). El laberinto de la coparticipación. In *Ley Actualidad periódico económico tributario, Tomo 6*. Buenos Aires: Ediciones La Ley.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA). (2008). *La re-estatización del sistema previsional en la Argentina. Elementos para el análisis*. Buenos Aires.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA). (2009). *Evolución del sistema previsional argentino* (Documento de trabajo No. 2).
- Cetrángolo, O., Grushka, C. (2004). *Sistema Previsional Argentino, Crisis, Reforma y Crisis de la Reforma*. Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.
- Cetrángolo, O., Grushka, C. (2008). *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura*. Santiago de Chile: CEPAL.
- De la Garza Toledo, E. (2005). Neo institucionalismo: ¿opción ante la elección racional? Una discusión entre la Economía y la Sociología. *Revista mexicana de sociología*, 67 (1), 163-203.
- Dye, T. (1990). *American federalism: Competition among governments*. Lexington: Free Press.
- Fernández-Segado, F. (2003). El federalismo en América Latina. *Verfassung Und Recht in Übersee/Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, 23-48.
- Goldberg, L., Lo Vuolo, R. (2006). *Falsas Promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*. Buenos Aires: CIEPP, Miño y Dávila.
- Hesse, K. (2006). El Estado federal unitario. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, (6), 425-456.
- Jordana, J. (1995). El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas

- y Estado? *Revista Gestión Y Análisis de Las Políticas Públicas*, (30), 77-89.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy networks in British government*. Clarendon Press.
- Scharpf, F. W. (1988). The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration. *Public Administration*, 66(3), 239-278.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Scharpf, F. W. (2006). The joint-decision trap revisited. *Journal of Common Market Studies*, 44 (4), 845-864.
- Scharpf, F. W. (2009). Legitimacy in the multilevel European polity. *European Political Science Review*, 1 (2), 173-204.
- Schulthess, W., Demarco, G. (1993). *Argentina: evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y Propuestas de Reforma*. Santiago de Chile: CEPAL/PNUD.
- Steimo, S.; Thelen, K., Longstreth, F. (1998). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Secretaría del Seguridad Social (SSS). (2001). *Panorama de la Seguridad Social: series históricas 1971-2000*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Smith, M. (1993). *Pressure Power & Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Tsebelis, G. (1995). Decisionmaking in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism. *British Journal of Political Science*, 25(3), 289-326.
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, 26 (1), 67-83.



# El Sistema de Pensiones en Argentina desde un enfoque de género:

## Un análisis sobre las reformas recientes y perspectivas futuras (1994-2015)

Por Yamila Nadur

### Introducción

Los sistemas de seguridad social son un elemento fundamental de las políticas sociales puesto que generan consecuencias directas en la calidad de vida de las personas, impactando en aspectos tanto económicos como sociales. Los regímenes previsionales, en tanto prestaciones por jubilaciones y pensiones, representan un aspecto central del sistema de seguridad social y producen efectos en el bienestar tanto en el corto como en el largo plazo. Estos regímenes cuentan con mecanismos redistributivos eficaces, que permiten contribuir a la generación de una sociedad más justa y equitativa. Asimismo tienen implicancias significativas para el logro de la igualdad de género posibilitando, a través de su diseño, sistemas previsionales solidarios que disminuyan las inequidades internas y externas al sistema entre varones y mujeres. Asimismo en las conclusiones de la 98ª Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (2009) relativas a la igualdad de género, se menciona que la seguridad social es una herramienta poderosa de lucha contra la pobreza y la desigualdad y que son las mujeres las que se encuentran particularmente vulnerables a la exclusión social.

La importancia de analizar las políticas públicas desde una perspectiva de género se relaciona con la posibilidad de garantizar, a partir de las mismas, un acceso igualitario efectivo y las mismas oportunidades entre los géneros. Los sistemas previsionales en particular, tienen implicancias fundamentales en materia de género, debido entre otras cosas a la relación directa que existe entre el funcionamiento del mercado de trabajo y los sistemas de pensiones contributivos, en los cuales el acceso a las prestaciones está estrechamente ligado con los aportes y contribuciones realizados por los/as trabajadores/as y empleadores/as. En muchas ocasiones las reformas que han sufrido los sistemas previsionales, han tenido resultados negativos hacia las mujeres debido a que en su diseño no se ha tomado en cuenta la perspectiva de género (Jiménez Lara, Quezada García, Huete García, 2014). Resulta difícil sin embargo incluir la perspectiva de género en los sistemas de pensiones ya que las desigualdades tienen su origen en aspectos muy variados. En términos del diseño de un sistema previsional más inclusivo, surge el debate acerca de la relevancia del pilar contributivo de los sistemas de pensiones

y como menciona la CEPAL (2006), se torna necesaria la búsqueda de una cobertura generalizada y equitativa a través de mecanismos de solidaridad destinados a los/as aportantes de menores ingresos, velando por integrar los sistemas contributivos y no contributivos.

Los sistemas de previsión social tienen como objetivo principal, la suavización del consumo a lo largo de la vida, garantizando así un ingreso en etapas no productivas de los individuos como puede ser la vejez o la invalidez. Esto podría lograrse de manera individual si, como mencionan Bertrou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011), existiera certidumbre sobre las trayectorias laborales y los individuos conocieran sus ingresos futuros o pudieran saber cuánto tiempo vivirán luego de su retiro. Debido a que resulta imposible predecir individualmente estas variables, aparece la necesidad de que los ahorros para consumo futuro tomen la forma de un seguro donde se comparte el riesgo con otros individuos.

Si bien el seguro previsional podría ser implementado de forma privada, la intervención del Estado en la previsión social se justifica por la introducción de dos motivos adicionales que se relacionan con el alivio de la pobreza y la redistribución del ingreso (Barr, Diamond, 2008). Estos dos objetivos permiten revertir inequidades generadas en el mercado de trabajo y por lo tanto resultan fundamentales a la hora de realizar un análisis con perspectiva de género ya que son las mujeres, como mencionamos anteriormente, las que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad y por lo tanto es el Estado, el responsable de diseñar mecanismos para revertir estas diferencias.

En lo que se refiere al esquema de acceso al sistema de previsión social, el mismo puede tomar una forma contributiva (Bismarkiano), ó no contributiva (de carácter más universal ó Beveridgeano). En la mayoría de los países de la región y en nuestro país en particular, el esquema es fundamentalmente contributivo basando su financiamiento mayoritariamente en aportes y contribuciones, razón por la cual se encuentra estrechamente ligado con la trayectoria laboral de cada individuo.

Las mujeres se encuentran en desventaja con respecto a los varones en tanto acceso, calidad y permanencia en el mercado de trabajo, insertándose mayoritariamente en empleos flexibles y con altas tasas de informalidad. Si bien año a año

las tasas de participación de las mujeres han aumentado, continúan siendo "las principales receptoras de pensiones no contributivas y pensiones derivadas de los derechos adquiridos por su cónyuge o pareja, cuya cuantía por lo general cubre sólo las necesidades básicas" (Jiménez Lara, Quezada García, Huete García, 2014:4). Es necesario realizar en este sentido, un análisis que no se limite solamente a la cobertura sino también a la calidad de las prestaciones.

Una porción importante de las mujeres, como se mencionó anteriormente, se insertan en el sector informal de la economía, en trabajos precarios o no calificados como ser el servicio doméstico, donde al mismo tiempo los salarios son más bajos y las tasas de informalización muy altas, limitando las posibilidades de acceso a una pensión al momento del retiro. Aún las mujeres que se insertan en el sector formal, reciben menor remuneración en promedio que los varones dado que, como menciona Esquivel (2007), existe un indicio de discriminación desfavorable a las mujeres en el mercado de trabajo.

Sin embargo, las brechas salariales y de acceso no se relacionan exclusivamente con el funcionamiento del mercado de trabajo sino que tienen fundamentos, entre otras cosas, en la organización del cuidado dentro del espacio doméstico, que como mencionan Esquivel, Faur y Jelin (2012) tiene implicancias significativas en lo que se refiere al logro de la igualdad de género, al ampliar las capacidades y opciones entre hombres y mujeres o al confinar a las mujeres a los roles tradicionales asociados con la feminidad y la maternidad. En este mismo sentido las autoras plantean que "con remuneración o sin ella, se espera que sean las mujeres las que se dediquen y se responsabilicen por las tareas de cuidado" (2012, p. 20), situación que obstaculiza el acceso de las mismas a otros espacios, como ser el mercado laboral y en consecuencia limita su capacidad de cotización y de acceso a una pensión de calidad. Es entonces el Estado, el responsable de revertir estas inequidades desde el diseño de las políticas públicas inclusivas con enfoque de género.

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer adoptada en 1979 por Naciones Unidas ha alcanzando en 1994 rango Constitucional en nuestro país. En la misma se establece un marco general de acción para enfrentar las situaciones de discriminación sufridas por las mujeres y en particular se dispone a los Estados Partes a "Garantizar el efectivo acceso de las mujeres a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar (...)" (Art. N°11).

En adelante, se hará un análisis de las particularidades que ha tomado el sistema de previsión en nuestro país y las implicancias en materia de género del mismo. En la primera parte se realizará un recorrido histórico sobre el surgimiento y principales reformas, luego se analizarán los principales indicado-

res en materia de género del mercado de trabajo y del Sistema Previsional en la actualidad y por último a modo de cierre, se analizarán cuáles serían las principales políticas a implementar con el objetivo de garantizar un acceso más igualitario y las mismas oportunidades entre varones y mujeres.

## **Surgimiento del Sistema Previsional Argentino**

El surgimiento del sistema previsional en nuestro país estuvo acompañado de varias reformas y fragmentaciones, las cajas de jubilaciones se crearon por sectores, situación que ha dificultado el establecimiento de normas y medidas redistributivas comunes. La primera caja de jubilaciones fue creada en 1904 para los trabajadores de la Administración pública y luego en el año 1915, a partir de la preocupación por las huelgas llevadas a cabo por los trabajadores ferroviarios, se sancionó la Ley que creó el fondo de pensiones para estos trabajadores (Isuani, 2008). Los grupos que gozaban de estos beneficios a principios del siglo XX eran escasos y en su gran mayoría varones, no pudiendo representar hasta el momento, un derecho de todos/as los/as trabajadores/as.

Las mujeres estaban principalmente abocadas al trabajo reproductivo y de cuidado por lo que los sistemas de pensiones se diseñaron en un contexto donde los varones eran esencialmente los responsables del sostén económico del hogar, situación que se fue modificando con el progresivo ingreso de las mujeres al mundo del trabajo. Sin embargo de acuerdo a lo que menciona Jelin (2012), en las clases trabajadoras urbanas y rurales, las mujeres siempre estuvieron comprometidas en actividades productivas con un claro aumento de la participación de las mismas en la fuerza de trabajo a finales del siglo XX.

A partir de la década del 30, debido a influencias del Keynesianismo y aportes de Raúl Prebisch, el Estado asume un rol central en el proceso de desarrollo económico social en América Latina que permitió un importante proceso de modernización social (Filgueira, 1997).

Después de la Segunda Guerra Mundial se instala con fuerza la idea de Estado como garante de derechos, ocupando el mismo un rol social donde el derecho y el Estado constituyen la instancia del "colectivo" (Castel, 2004). Se fortalece la figura del sindicato y los/as trabajadores/as pasan a formar parte de una organización colectiva. Las políticas públicas están tendientes a garantizar el pleno empleo y el Estado interviene en diversos ámbitos con el objetivo de garantizar la seguridad social, brindando, entre otros, un ingreso a todos/as los/as ciudadanos/as que no pueden o no deben trabajar.

En 1954 se sanciona la Ley 14.370 en la cual se dispone un nuevo régimen de jubilaciones, rompiéndose a partir de la misma la lógica del sistema de capitalización de ahorro privado y permitiendo la instalación de un sistema de reparto donde los/as trabajadores/as activos financian los haberes previsionales de la población adulta inactiva a través de las



Cajas Nacionales de Previsión. Se impuso a partir de allí la idea de que el sistema previsional debía ser un instrumento para la redistribución de ingresos, de esta manera la lógica de capitalización fue reemplazada por una lógica de solidaridad social en la cual existía un pacto generacional implícito (Isuani, 2008).

De acuerdo a lo que menciona Filgueira (1997), en lo que se refiere a las políticas de bienestar en nuestra región la cobertura tuvo un “corte preferencial” ya que los protegidos eran los/as trabajadores/as integrados al mercado de empleo formal, orientado fuertemente a los sectores urbanos (en su mayoría varones), quedando excluidos los/as trabajadores/as rurales y empleados/as en mercados informales y secundarios. Esta lógica predominantemente contributiva pone en evidencia la estrecha relación que ha existido históricamente entre el acceso a la seguridad social y el acceso a un empleo formal.

La preponderancia del pilar contributivo ha favorecido, asimismo, la reproducción de las inequidades de género existentes en el mercado de trabajo, que tienen a su vez, su origen en la mayor carga que históricamente han tenido las mujeres en lo que se refiere a las tareas domésticas y de cuidado, circunstancia que se mantiene en la actualidad. Si bien el aumento de las tasas de participación femenina en el empleo es considerable, las mujeres continúan siendo las principales responsables del trabajo doméstico. Según datos del INDEC (2014), en el total urbano nacional durante el tercer trimestre de 2013, las mujeres tuvieron una tasa de participación del 88,9% con un tiempo promedio de 6,4 horas de dedicación en el trabajo doméstico no remunerado. Mientras que este mismo indicador en los varones, da un total de 57,9% y un tiempo promedio dedicado al trabajo doméstico no remunerado de 3,4 horas por día<sup>1</sup>.

En 1967 se llevó a cabo una reforma integral al sistema previsional con el objetivo de imponer “orden y control” ya que la situación se estaba tornando crítica en cuanto a problemas financieros, de inequidad, entre otros (Golbert, 2010). De esta forma se reagruparon las 13 Cajas Jubilatorias existentes y la administración quedó a cargo del Estado creándose la Secretaría de Seguridad Social.

Durante la década del ochenta, además de la caída en la tasa de sustitución y en el beneficio real promedio, se produjo un “achatamiento” en la pirámide de las prestaciones. (Bertranou, Cetrángolo, Grushka, Casanova, 2011). Esto significa que la mayoría de los/as beneficiarios/as cobraban el haber mínimo, con lo cual la capacidad de compra de las prestaciones se vio muy afectada. Hacia principios de la década del noventa, el sistema presentaba una considerable inequidad entre los/as beneficiarios/as, escasa transparencia en el monto

a recibir, incumplimiento de los aportantes, elevado déficit, entre otros. (Bertranou, et al., 2011) Los problemas que enfrentó el sistema durante la década del ochenta, dieron inicio a “la crisis del sistema previsional” (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2003).

### **Creación del sistema mixto: Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)**

En el año 1994 el sistema previsional atraviesa un cambio de dirección. Se implementa en junio de ese mismo año un nuevo régimen que se denominó Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), a través de la sanción de la Ley N° 24.241. Esta reforma responde a la línea de políticas comprendidas dentro del Consenso de Washington<sup>2</sup> y modifica de manera rotunda el régimen de pensiones vigente hasta el momento. La reforma consistía en crear un sistema de capitalización privado, cuyos fondos se administrarían a través de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), que conviviría con el sistema de reparto que existía hasta el momento, implementándose a partir de allí un sistema mixto. Consecuentemente se incrementa el déficit del sistema de reparto ya que los aportes de los/as que optaron por el sistema de capitalización, se destinaron íntegramente a las cuentas personales dentro de las AFJP contribuyendo al vaciamiento del sistema público. Se introducen asimismo requisitos más estrictos para acceder a los beneficios (mayor cantidad de años de aportes y aumento en la edad de retiro). Estos requisitos sumados a la creciente informalización y precarización del empleo generan una progresiva disminución de la cobertura que afecta a los sectores más desprotegidos.

Castel (1997) describe este cambio de dirección en la protección social como un abandono en la protección colectiva del conjunto de los miembros de la sociedad. Los beneficiarios de los servicios quedan homogeneizados en un mismo movimiento y privados de su pertenencia concreta a colectivos reales. Los gastos de solidaridad se dirigen al sector residual de la vida social donde se encuentran los más desprotegidos. En este marco algunas categorías de trabajadores se benefician, generando un nuevo escenario de “ganadores” pero también están los que se encuentran invalidados por esta nueva coyuntura y pasan a ocupar el lugar de “perdedores” (Castel, 2004).

En materia de género esta reforma significó un retroceso dado que, a diferencia de los sistemas de reparto donde los beneficios se encuentran definidos, en los sistemas de capitalización se toman en cuenta las tasas de mortalidad para calcular el beneficio previsional. Esta nueva forma de reali-

1 Fuente: INDEC, Resultados Encuesta sobre Trabajo no Remunerado y Uso del Tiempo Tercer Trimestre 2013.

2 Conjunto de reformas (liberalización económica) tendientes a extender el papel de las fuerzas del mercado, en las economías en desarrollo y en transición. Fuente Ocampo, J. A. (2005). Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina.

zar el cálculo perjudica a las mujeres, debido a que, al tener las mismas una edad jubilatoria menor y una esperanza de vida mayor que los varones, reciben en general un beneficio más bajo, agudizando de esta forma las brechas de género existentes.

De acuerdo a lo que menciona Mesa-Lago (2004), las reformas estructurales y los sistemas privados en América Latina han acentuado la inequidad de género, las mujeres tienen a partir de las mismas, una cobertura menor y el monto de las pensiones es inferior debido a causas externas (menor tasa de participación laboral, mayor tasa de desempleo, discriminación salarial, ocupación en trabajos no calificados, entre otras) e internas al sistema previsional.

Si bien estas reformas en el sistema argentino se implementan con el objetivo de reducir el déficit del mismo y atenuar el financiamiento a través de los impuestos, esto no se cumplió y los problemas de sostenibilidad financiera siguieron empeorando, sumados a una consecuente disminución de las tasas de cobertura previsional. Para el año 2002, las tasas de cobertura global habían descendido a un nivel de 69,9%<sup>3</sup>, registrando casi un descenso de diez puntos porcentuales con respecto al año 1994, momento en que se implementó la reforma.

A partir del año 2001 se inició un proceso de crisis que debilitó el poder adquisitivo de las prestaciones dificultando, al mismo tiempo, el sostenimiento de las tasas de interés de los fondos jubilatorios. Durante el año 2007, con el inicio de la crisis financiera internacional, se registraron rendimientos negativos en los fondos de capitalización, haciendo evidente la necesidad de implementar una nueva reforma del sistema de pensiones. En este sentido, entre los años 2005 y 2015 se implementaron una serie de medidas que fueron de fundamental importancia para revertir las dificultades que estaba atravesando el sistema de pensiones en nuestro país.

### **Reformas recientes: Moratorias y vuelta al sistema público de reparto**

La primera política implementada con el objetivo de hacer frente a la crisis que estaba atravesando el sistema en materia de cobertura, se denominó Plan de Inclusión Previsional – comúnmente llamado Moratoria Previsional–. El mismo se implementa en el año 2005 a través de un decreto que modifica la Ley N° 24.476 (Decreto PEN N° 1454/05) y permite acceder a la población en edad de jubilarse, que no contaba con los 30 años de aportes requeridos, a un haber jubilatorio a través de la regularización voluntaria de la deuda en 60 cuotas fijas. Esta medida benefició a 1,5 millones de personas para el año 2007, elevando la cobertura a más del 80% de adultos/as mayores de 65 años (Cetrángolo, Grushka, 2008).

3 Fuente: Administración Nacional de la Seguridad Social (2011). Análisis de la Cobertura Previsional del SIPA: Protección, Inclusión e Igualdad.

Según datos de Boudou, D'Elia, Lo Valvo (2007), el 87% de las personas que accedieron a la moratoria fueron mujeres con un promedio de edad de 71 años, mientras el porcentaje restante estuvo representado por varones. En mayo de 2010 El Plan de Inclusión Previsional había incluido a 2,3 millones de beneficiarios/as, correspondiendo un 78% a mujeres (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2011).

La reforma permitió disminuir la pobreza en personas de 60 años o más de 27,9% en el cuarto trimestre de 2003, a 3,3% en el mismo trimestre de 2009<sup>4</sup>, cumpliendo así con los objetivos deseables de los sistemas de previsión social: redistribuir el ingreso y disminuir la pobreza.

La expansión de la cobertura global se alcanza a través del acercamiento de la tasa femenina a la masculina, reduciendo las brechas existentes, ya que históricamente la población masculina había presentado tasas de cobertura muy superiores a las femeninas (Beccaria, Danani, 2014).

En materia de género esta medida permitió a las mujeres acceder de forma masiva a una jubilación propia, sin embargo la mayoría lo hizo a través del haber mínimo, situación que pone de manifiesto la persistencia en la inequidad entre varones y mujeres en tanto monto del haber previsional. De todas formas durante el período 2003 y 2010 se registró un crecimiento del haber mínimo real en un 62,8%<sup>5</sup> haciendo más progresivo el sistema previsional en términos del monto de las pensiones, volviéndolo de este modo más equitativo en términos generales.

Asimismo se ha denominado la moratoria de manera informal, como "jubilación de amas de casa" haciendo referencia al gran número de mujeres que dedicaron parte de su vida al trabajo doméstico no remunerado y pudieron acceder, independientemente de la historia contributiva, a una pensión durante la vejez. Sin embargo formalmente desde el diseño de la norma, no se reconoce el trabajo reproductivo y de cuidado de manera explícita, ya que para acceder a la moratoria es necesario realizar una declaración jurada donde conste haber prestado servicios como trabajador/a autónoma/o. En este sentido, cabe preguntarnos acerca de la importancia que adquiere el trabajo doméstico no remunerado en el diseño de políticas públicas.

Durante el mes de diciembre del 2008 el Sistema Previsional Argentino atraviesa una de las reformas más importantes de los últimos años: la eliminación del régimen de capitalización, dando lugar a la creación de un único régimen de carácter público. Se establece a partir de allí el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), destinándose todos

4 Fuente: Administración Nacional de la Seguridad Social (2011). Análisis de la Cobertura Previsional del SIPA: Protección, Inclusión e Igualdad.

5 Fuente: Beccaria, Danani (2014). Protecciones y Desprotecciones: Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina.

los fondos previsionales a un “Fondo de Garantía de Sustentabilidad” (FGS). A partir de la creación del SIPA el sistema vuelve a tener un carácter solidario.

En términos de equidad de género esta reforma ha sido fundamental ya que al contar las mujeres, en su gran mayoría, con aportes muy inferiores a los registrados por los varones, el sistema de ahorro individual acentúa las brechas existentes. De acuerdo a lo mencionado por Mesa-Lago (2004), esto se relaciona entre otras cosas con considerar las cotizaciones de toda la trayectoria laboral, en vez de considerar los últimos años (siendo las trayectorias laborales de las mujeres más inestables). Asimismo el autor menciona que al aplicar tablas de mortalidad diferenciales por género, teniendo las mujeres una esperanza de vida mayor que los varones, el haber se divide por una mayor cantidad de años y representa una suma menor. En este sentido no se tomaba en cuenta en absoluto en el cálculo, el tiempo destinado al trabajo reproductivo y de cuidado realizado mayoritariamente por las mujeres.

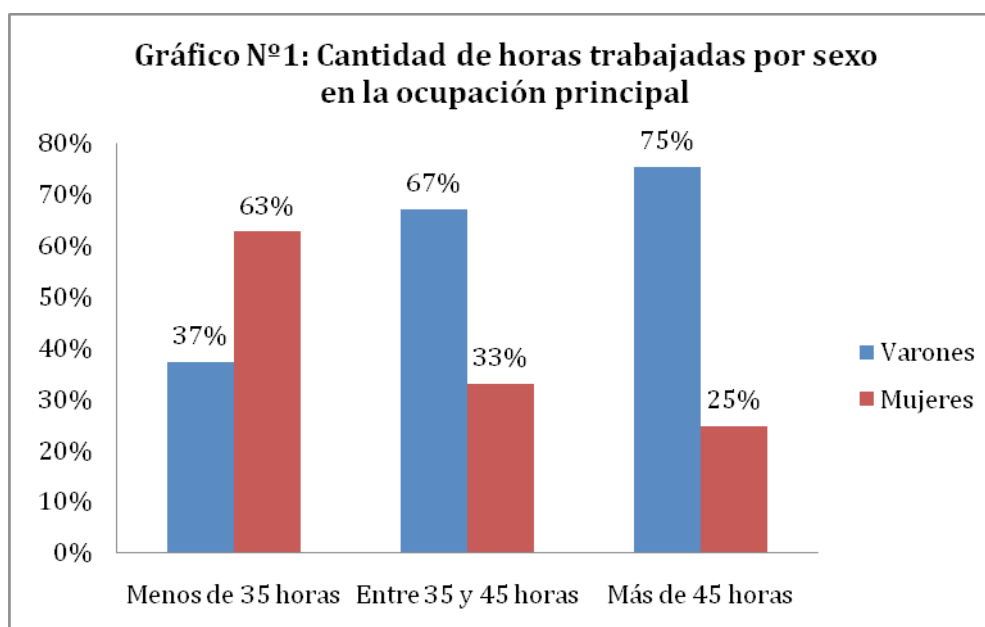
Cómo última medida se destaca la implementación a partir de la Ley N° 26.970 de la Segunda Etapa del Plan de Inclusión Previsional, llevada a cabo durante el mes de septiembre de 2014. A partir de esta medida se permite la regularización de la deuda previsional hasta el mes de diciembre del año 2003, garantizando el acceso a una prestación a un mayor número de personas y acercando la cobertura al 100% de la población en edad de jubilarse.

## Situación laboral de las mujeres

Como se mencionó anteriormente, en nuestro país el acceso a una pensión en las edades adultas está estrechamente ligado con la historia laboral de cada individuo. En este sentido no se puede realizar un análisis del sistema previsional con enfoque de género, sin tener en cuenta el funcionamiento del mercado de trabajo y la situación laboral de las mujeres.

La participación de las mujeres en el empleo ha ido creciendo año a año. Según datos presentados por el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, la tasa de actividad de las mujeres para el cuarto trimestre de 2013 representó un 47,1% sin embargo continúa siendo más baja que la de los varones, la cual representa un 71,9%. Las tasas de empleo siguen el mismo comportamiento, representando un 43,1% para las mujeres y 67,8% para los varones<sup>6</sup>.

La modalidad de inserción reviste también características diferentes entre varones y mujeres. Las mujeres trabajan en promedio una menor cantidad de horas que los varones y como se puede apreciar a continuación en el Gráfico N°1, del total que trabajan menos de 35 horas semanales el 63% son mujeres, mientras que sólo el 37% son varones. De lo contrario, del total que trabajan más de 45 horas semanales sólo el 25% son mujeres y un 75% varones.

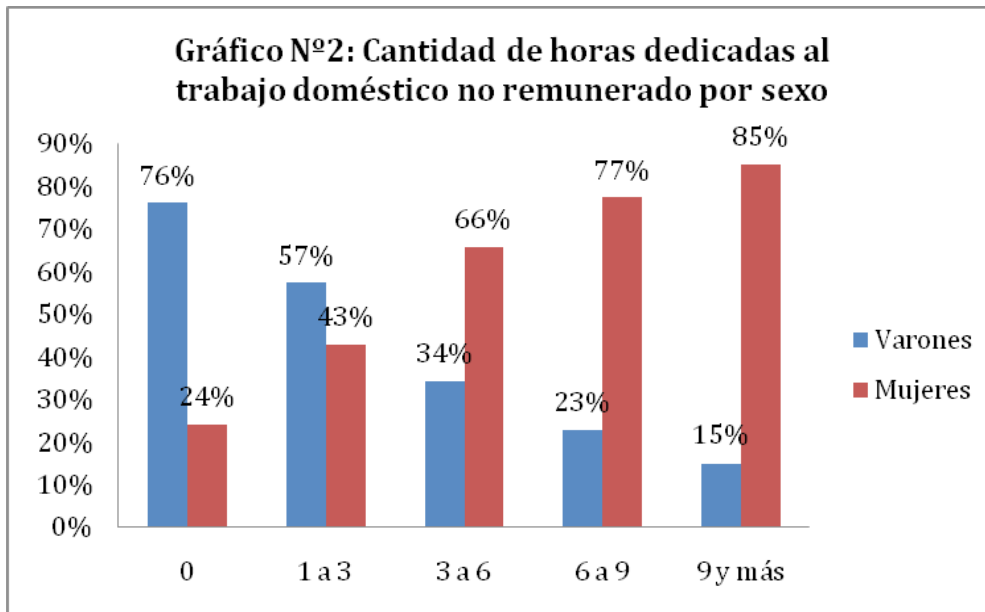


Fuente: Elaboración propia en base a datos Instituto Nacional de Estadísticas y Censos EPH II Trimestre 2015.

6 Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2014) <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/genero/estadisticas.asp>

En lo que respecta a las causas por las cuales las mujeres trabajan una menor cantidad de horas se puede destacar entre otras, la gran cantidad de horas que destinan a las tareas domésticas y de cuidado no remuneradas. En este sentido la

tendencia es opuesta a la situación analizada anteriormente, a mayor cantidad de horas dedicadas al trabajo doméstico no remunerado las mujeres representan un porcentaje mayor, como se puede observar en el gráfico a continuación.



Fuente: Elaboración propia en base a datos Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Encuesta sobre Trabajo no Remunerado y Uso del Tiempo III Trimestre 2013.

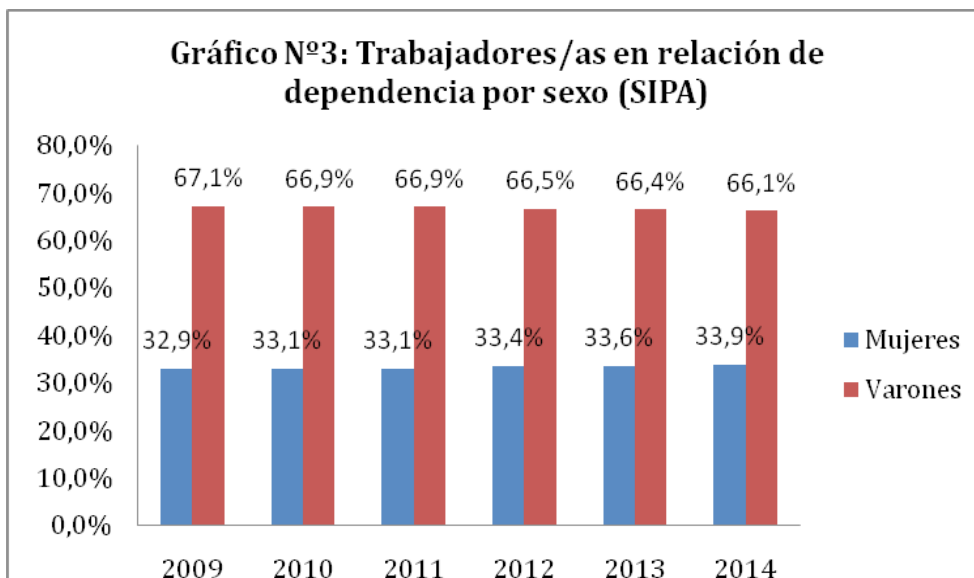
En este sentido reviste una importancia fundamental, la escasez de centros de cuidado ofrecidos por el Estado para niños y niñas, dificultando la inserción de mujeres en empleos con cargas horarias muy extensas. Al mismo tiempo existen fuertes condicionamientos sociales que impiden compartir las responsabilidades de las tareas de cuidado con los varones debido a la gran carga simbólica que poseen los roles tradicionales de género.

Del mismo modo las mujeres, no sólo trabajan en promedio menor cantidad de horas que los varones, sino que también se insertan mayoritariamente en empleos informales y precarios. El trabajo doméstico representa un ejemplo de esta situación donde, para el año 2012 el 84,7% de las personas ocupadas en este segmento, no se encontraba registrado/a en la seguridad social. En nuestro país más del 90% de las personas ocupadas en el trabajo doméstico son mujeres y este

tipo de empleo representa el 17% de las personas ocupadas entre las mujeres<sup>7</sup>.

Asimismo cuando analizamos la cantidad de trabajadores/as que se encuentran en relación de dependencia, medida a través de los/as aportantes al SIPA, se puede notar una diferencia significativa entre varones y mujeres. La población de mujeres que se encuentra efectivamente en relación de dependencia es muy baja con respecto a los varones. A partir del gráfico N° 3 se puede confirmar que del total de trabajadores/as en relación de dependencia, sólo un poco más del 30% son mujeres en todos los períodos bajo análisis, acercándose el porcentaje de varones al 70% del total.

<sup>7</sup> Fuente: Bertranou, F., Casanova, L. (2013). Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización.



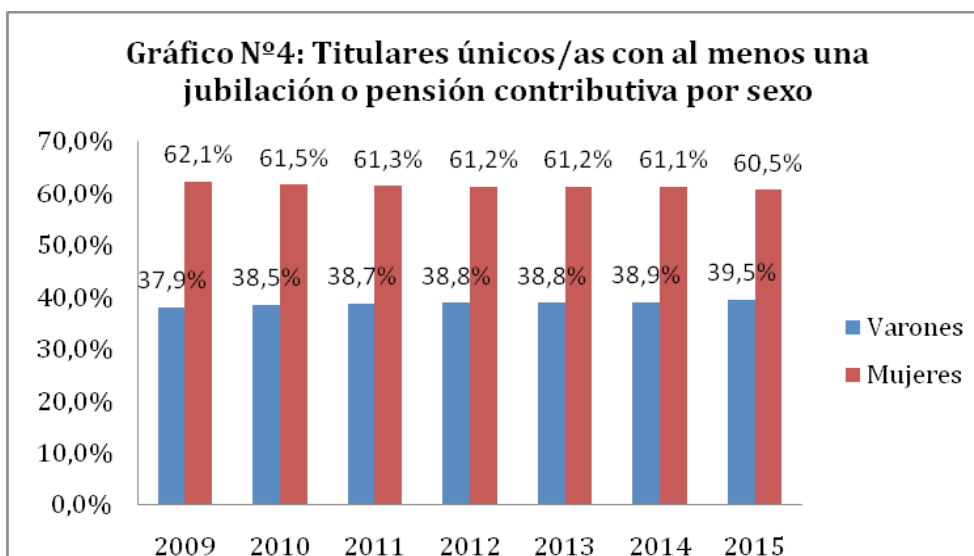
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

### El sistema de pensiones en la actualidad y perspectivas futuras

Por efecto de las moratorias implementadas en los últimos años la cobertura ha ido en aumento. Actualmente el sistema

previsional argentino cuenta con una tasa de cobertura cercana al 100% de adultos mayores 65 años.

En el gráfico N°4 podemos apreciar el porcentaje de titulares únicos de pensiones o jubilaciones contributivas mayores de 65 años por sexo.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

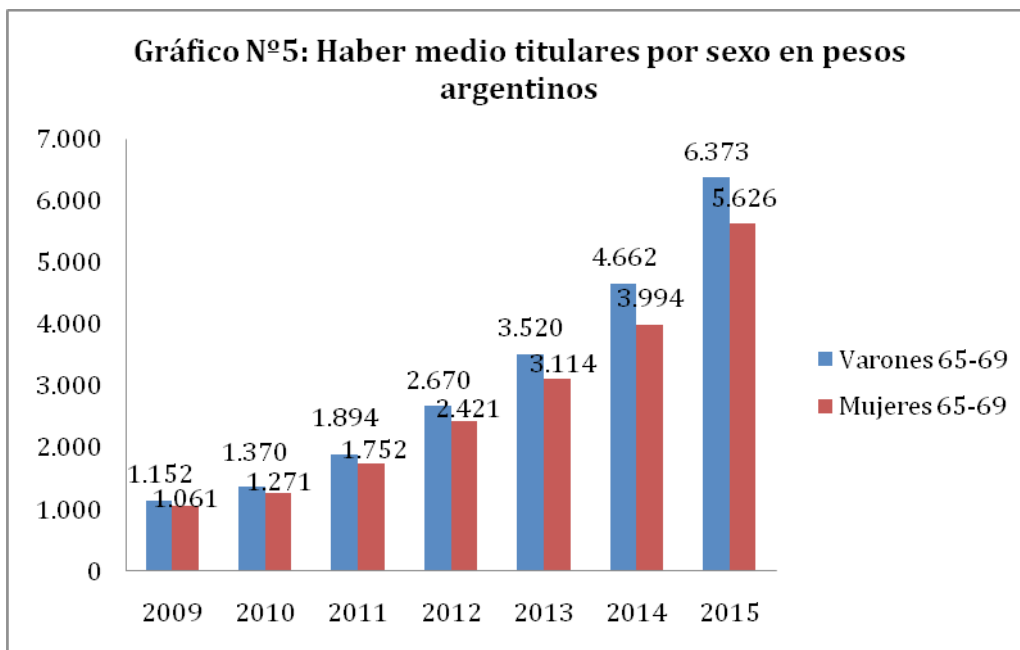
Podemos notar, a partir de esta información, que el acceso de las mujeres a una prestación es muy alto, representando un poco más del 60 por ciento del total de titulares. Esta situación se fundamenta en dos cuestiones, por un lado, como se mencionó anteriormente, a partir de la moratoria previsional hubo un acceso masivo de las mujeres al sistema, por el otro son las mujeres las que mayoritariamente adquieren pensiones por fallecimiento del cónyuge. En este sentido, la proporción de mujeres viudas aumenta a mayor edad, representando un 27% para el grupo de 65 a 70 años y aumentando

al 73% para las mujeres de 80 años o más durante el cuarto trimestre de 2010<sup>8</sup>.

Sin embargo cuando analizamos el haber medio de los/as titulares en edades de 65 a 69 años, podemos notar que los varones cuentan con un haber medio más alto que las mujeres en todos los períodos analizados, tal cual se observa en el Gráfico N° 5.

<sup>8</sup> Fuente: Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C., Casanova, L. (2011) Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: Reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones.

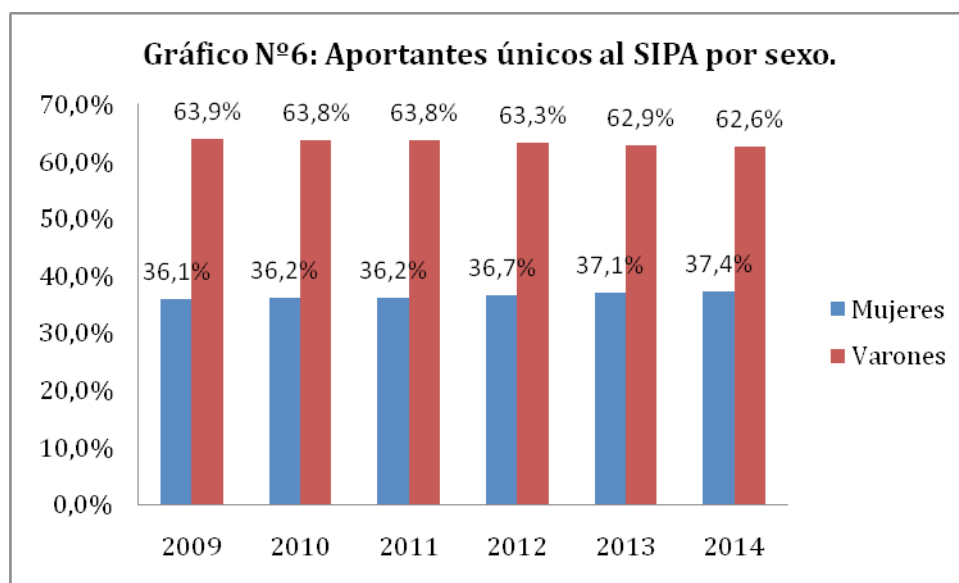




Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Se puede apreciar de esta forma que si bien, la mayoría de las mujeres en edad de jubilarse han tenido acceso a un beneficio, continúan existiendo brechas de género en cuanto al monto del beneficio, reproduciéndose las desigualdades que presenta el mercado de trabajo. El acceso al beneficio previsional continúa teniendo características diferenciadas que se relacionan con las inequidades presentes en el ámbito laboral, las cuales se manifiestan en los indicadores de empleo más relevantes en la actualidad, situación que pone de relieve la

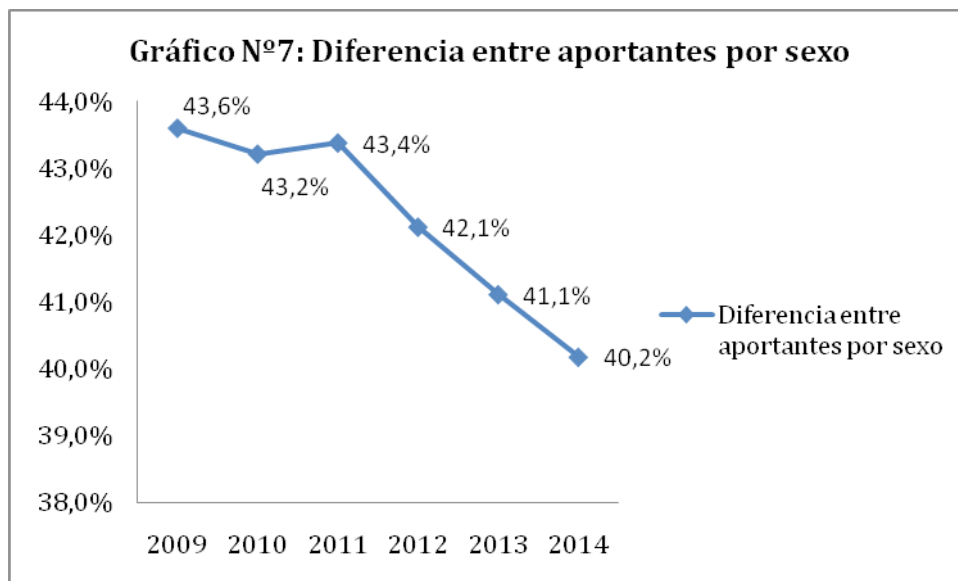
necesidad de plantear soluciones articuladas para mejorar las perspectivas futuras de los sistemas de pensiones. En este sentido, cuando analizamos la información referida a la cantidad de aportantes al SIPA por sexo, podemos notar que existe una diferencia importante entre mujeres y varones, representando los varones un poco más del 60% de los/as aportantes para todos los períodos bajo análisis y no alcanzando las mujeres el 40% del total. A continuación podemos apreciar estos datos en el Gráfico N° 6.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

En relación a la diferencia en la cantidad de aportantes al SIPA por sexo, la misma alcanza casi un 45% en los períodos de

2009 al 2011 y disminuye levemente para los siguientes períodos, alcanzado el 40% tal como se observa en el Gráfico N°7.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Podemos notar a partir de estos datos que, si bien la brecha entre los/as aportantes por sexo es alta, la misma viene presentando una tendencia decreciente que podría tener relación con una mejora en las condiciones del mercado laboral o bien con una creciente tasa de participación femenina. Sin embargo esta gran diferencia pone de relieve las dificultades que luego enfrentan las mujeres para acceder a un haber previsional en un sistema fundamentalmente contributivo, situación que hasta el momento se ha intentado revertir sólo a partir de moratorias, las cuales tienen un carácter extraordinario. En este sentido muchas mujeres al momento de jubilarse, dependen de la vigencia de este tipo de medidas. En la actualidad la normativa vigente de acceso a la moratoria permite incluir aportes adeudados hasta el año 2013, razón por la cual la posibilidad de ampliación de la cobertura se iría extinguiendo año a año, acentuando las brechas de acceso entre varones y mujeres de no mediar nuevas medidas y de mantenerse estable las tasas de empleo<sup>9</sup>.

Según predicciones realizadas por Grushka (2014), la tasa de cobertura de jubilaciones y pensiones, que se estimó en 2010 en un 92% de los/as adultos/as mayores de 65 años se reduciría, de no mediar nuevas moratorias, al 57% en 2030 y al 54% en 2050. Situación que, de acuerdo a lo antedicho, pone de manifiesto las dificultades que enfrentaría el sistema de pensiones en el largo plazo, viéndose más afectados los grupos que presentan una mayor vulnerabilidad. En este sentido, en términos de equidad de género, se verían perjudicadas principalmente las mujeres que, como vimos ante-

riormente, representan un porcentaje muy bajo del total de aportantes al SIPA en relación a los varones.

En cuanto al análisis sobre la densidad de aportantes al SIPA por sexo, existen algunas implicancias importantes en materia de género que deben tomarse en cuenta, ya que la diferencia entre los aportes masculinos y los femeninos no se relacionan exclusivamente con las brechas existentes en el mercado de trabajo, sino que tienen asimismo correspondencia con la responsabilidad casi exclusiva del trabajo reproductivo que recae sobre las mujeres y que tiene implicancias en muchos aspectos del bienestar de las mismas. En nuestro país en lo que respecta al período de licencia por maternidad/paternidad, el mismo representa un derecho casi exclusivo para las mujeres, ya que los varones gozan solamente de cinco días de licencia confinando así, desde el Estado, a las mujeres al rol tradicional del cuidado y la maternidad. Según Mesa-Lago (2004), en los sistemas de pensiones generalmente no se toma en cuenta que las mujeres pagan enteramente el costo de la crianza de hijos e hijas y no se otorga en ningún país de Latinoamérica créditos por esta labor. En Argentina durante el período de licencia por maternidad, que cuenta con una extensión de tres meses con goce de haberes para las mujeres en la mayoría de los sectores<sup>10</sup> y que se puede extender por tres meses más sin goce de haberes, no se contabilizan los aportes a la seguridad social ya que el monto de los descuentos se otorgan enteramente a la mujer que se encuentra de licencia.

## Conclusiones

Si bien en nuestro país se han implementado en los últimos años reformas que han permitido un acceso más igualitario

9 Se informó a través de diversos medios gráficos la intención del Gobierno Nacional de no renovar la Moratoria Previsional lanzada en el año 2014, la misma vence en septiembre de 2016 y se comunicó a través del titular de la ANSES que la misma no será renovada. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-294379-2016-03-12.html>

10 No representa un beneficio extendido para todos los segmentos ya que por ejemplo, el servicio doméstico y los/as trabajadores/as monotributistas no cuentan con este derecho.

y una mayor equidad en el sistema previsional, (aumentando las tasas de cobertura al casi 100% de las personas mayores de 65 años), las mismas no cuentan con una perspectiva de género en sentido amplio.

A partir del regreso al sistema de reparto y la implementación de las moratorias previsionales, las tasas de cobertura femeninas alcanzaron las tasas masculinas, disminuyendo las brechas de género existentes en lo relativo al acceso. Sin embargo las moratorias revisten un carácter provisorio y sus beneficios se van agotando a medida que pasan los años. Al mismo tiempo la mayoría de las mujeres que tuvieron la posibilidad de acceder al beneficio a partir de las mismas, lo hicieron a través de la jubilación mínima, existiendo en la actualidad una brecha importante entre los beneficios que reciben las titulares mujeres en relación a los varones. La medida mostró un buen resultado al resolver de manera rápida, aunque no permanente, los problemas de cobertura que venía atravesando el sistema, pero no así en cuanto a las desigualdades referidas al monto del beneficio, ya que las mismas se incrementaron. Si bien la medida se difundió como "jubilación de amas de casa" no pretende reconocer formalmente el trabajo no remunerado, realizado principalmente por las mujeres, ya que uno de los requisitos para acceder al beneficio es la presentación de una declaración donde conste haber realizado tareas como trabajador/a autónomo/a.

Asimismo el sistema previsional en nuestro país no contempla el tiempo destinado al trabajo reproductivo y de cuidado realizado mayoritariamente por las mujeres, quienes presentan en consecuencia obstáculos para insertarse laboralmente en iguales condiciones que los varones y una trayectoria contributiva con cierta inestabilidad. Por consiguiente las mujeres ven reducidas sus posibilidades de acceso al sistema en iguales condiciones que los varones. No obstante las mujeres se inserten en un empleo de calidad, durante el período de licencias por maternidad no se contemplan los aportes jubilatorios, ya que se recibe el salario bruto sin descuentos a la seguridad social, situación que ubica en desventaja a las mujeres, quienes presentan interrupciones en su trayectoria contributiva por cada hijo/a.

En este sentido es necesario diseñar mecanismos a largo plazo que articulen políticas destinadas al mercado laboral y al sistema previsional y cuenten con un enfoque de género amplio y medidas de discriminación positiva.

En lo que se refiere al ámbito laboral es necesario implementar políticas de formalización del empleo, sobre todo en los segmentos que poseen altas tasas de informalidad laboral como ser el servicio doméstico, al mismo tiempo que se extiendan los derechos de licencias a estos sectores y se aumenten los aportes realizados por sus empleadores/as para permitir el acceso a una jubilación mayor a la mínima en este segmento. Por otro lado es fundamental la creación de centros de cuidado estatales y gratuitos para niños y niñas, que

permitan conciliar las tareas de cuidado con las responsabilidades laborales. Asimismo es necesario aumentar el período de licencia por paternidad, posibilitando la corresponsabilidad entre varones y mujeres en las tareas de cuidado. En lo que se refiere al sector privado es necesario hacer efectiva la creación de centros de cuidado para niños y niñas en todas las empresas.

Con respecto al sistema previsional resulta fundamental, tomar en cuenta los aportes en los períodos de licencia por maternidad y posibilitar el otorgamiento de créditos de por ejemplo un año por cada hijo/a. En lo que se refiere a la tasa de cobertura previsional de las mujeres, resulta necesario implementar mecanismos a largo plazo que posibiliten el acceso a las que no cuentan con la cantidad de años exigidos por el sistema y que permita contabilizar años de créditos por el cuidado de cada hijo/a, reconociendo así económicamente las tareas reproductivas no remuneradas. Si bien es necesario incentivar a través de políticas públicas la corresponsabilidad, al día de hoy son las mujeres las que dedican mayor cantidad de tiempo en estas tareas y las que ven afectada su trayectoria contributiva a raíz de esta situación.

Un sistema de pensiones más equitativo y redistributivo requiere diseñar medidas permanentes que tomen en cuenta las inequidades en materia de género, permitiendo el acceso igualitario a una pensión de calidad para varones y mujeres a través de un sistema realmente solidario. Para lograr este objetivo es fundamental continuar por el camino emprendido durante los últimos años, en los cuales se pudo lograr una de las tasas de cobertura más altas de Latinoamérica. Para avanzar en este sentido es necesario diseñar políticas integrales con un carácter permanente que permitan articular entre los diferentes ámbitos y sectores de gobierno con el objetivo de alcanzar una sociedad más justa y equitativa.

## Referencias bibliográficas

- Administración Nacional de la Seguridad Social. *ANSES en Números*. Recuperado de <http://www.transparencia.anses.gob.ar/anses-numeros/estadisticas>
- Administración Nacional de la Seguridad Social (2011). *Análisis de la Cobertura Previsional del SIPA: Protección, Inclusión e Igualdad*. Buenos Aires: Autor Recuperado de <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/An%C3%A1lisis%20de%20la%20Cobertura%20del%20SIPA.pdf>
- Barr, N., Diamond, P. (2008). *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*. New York: Oxford University Press.
- Beccaria, A., Danani, C. (2014). *El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización (2003-2013)*. En Danani C., Hintze S. (Coords). *Protecciones y Desprotecciones: Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp.67-128).

- Los Polvorines, Provincia de Buenos Aires: Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C., Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: Reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL y Organización Internacional del Trabajo.
- Bertranou, F., Casanova, L. (2013). *Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.
- Boudou, A., D'Elia, V., Lo Valvo, E. (2007). *El Plan de Inclusión Previsional. Resultados Preliminares. Estudios Especiales de la Seguridad Social*. Buenos Aires: ANSES.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Editorial Manantial.
- CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Montevideo: Naciones Unidas.
- Cetrángolo, O., Grushka, C. (2008). *Perspectivas Previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura*. En *Serie Financiamiento del Desarrollo* N° 205. Santiago de Chile: CEPAL.
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979). Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/180, del 18 de diciembre de 1979. Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>
- Esquivel, V. (2007). *Género y diferenciales de salarios en la Argentina*. En M. Novick, H. Palomino. *Estructura Productiva y Empleo: Un enfoque transversal* (pp.363-392). Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Esquivel, V., Faur, E., Jelin, E. (2012). *Hacia la conceptualización del cuidado: familia, mercado y Estado*. En V. Esquivel, E. Faur, E. Jelin (Eds.). *Las lógicas del cuidado infantil: entre las familias, el Estado y el mercado* (pp.11-44). Buenos Aires: IDES, UNFPA, UNICEF.
- Filgueira, F. (1997). *El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*. En B. Roberts B. *Ciudadanía y política social latinoamericana*. Costa Rica: FLACSO/SSRC.
- Golbert, L. (2010). *De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Grushka, C. (2014). *Evaluación y perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino*. En C. Danani, S. Hintze (Coords.). *Protecciones y Desprotecciones: Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 129-172). Los Polvorines, Provincia de Buenos Aires: Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2014). *Resultados Encuesta sobre Trabajo no Remunerado y Uso del Tiempo Tercer Trimestre 2013*. Buenos Aires: Autor. Recuperado de [http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/tnr\\_07\\_14.pdf](http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/tnr_07_14.pdf)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2015). *Encuesta Permanente de Hogares Segundo Trimestre*. Buenos Aires: Autor. Recuperado de <http://www.indec.mecon.ar/bases-de-datos.asp>
- Isuani, A. (2008). *La política social argentina en perspectiva*. En G. Cruces, J. Moreno, D. Ringold, R. Rofman (Eds.). *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas* (pp.169-198). Buenos Aires: World Bank.
- Jelin, E. (2012). *La familia en Argentina: Trayectorias históricas y realidades contemporáneas*. En V. Esquivel, E. Faur, E. Jelin (Eds.). *Las lógicas del cuidado infantil: entre las familias, el Estado y el mercado* (pp. 45-72). Buenos Aires: IDES, UNFPA, UNICEF.
- Jiménez Lara, A., Quezada García, M., Huete García, A. (2014). *La perspectiva de género en los Sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica*. Organización Iberoamericana de Seguridad Social, AECID.
- Mesa-Lago, C. (2004). Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina. *Revista CEPAL* 84, 59-82. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003). *Libro Blanco de la Previsión Social*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social, Buenos Aires: Autor.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2014). Recuperado de <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/genero/estadisticas.asp>
- Ocampo, J. A. (2005). *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*. México: CEPAL.
- Organización Internacional del Trabajo (2009). *Resoluciones Adoptadas en la 98.a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra: Autor.
- Ya no habrá moratoria para sumar jubilados (12 de marzo de 2016). *Página 12*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-294379-2016-03-12.html>.





# La protección social de la infancia y adolescencia: Avances y desafíos de gestión. Una lectura de la experiencia de la provincia de Buenos Aires

Por Erika Roffler

## Introducción

En la última década la Argentina –en conjunto con los países de la región– ha avanzado en la discusión respecto de las oportunidades y desafíos de la construcción de sistemas de protección social desde una perspectiva de derechos humanos en una época en la que se revalorizó la potencia del Estado en la planificación del desarrollo (García Delgado, 2003, 2013, 2015; Clemente, 2005, 2014; Arroyo, 2009). El debate académico y las agendas de los actores internacionales contribuyeron de modo sustantivo a discutir el rol de las políticas sociales en la construcción de una ciudadanía inclusiva que contemple a los sectores más vulnerables de la población. Una de las principales líneas de argumentación refiere a la necesidad de encarar sistemas integrados de protección social lo que implica la revisión de las orientaciones conceptuales (deseables), alcances en términos del financiamiento (componentes contributivos y no contributivos), instrumentos de gestión y diseño de los programas y prestaciones (Repetto, 2008, 2014; CEPAL, 2006, MTEySS, 2014; Roca, Golbert, Lanari, 2012).

En este contexto, la discusión académica incorporó con fuerza la cuestión del cuidado de las personas dependientes (niñas, niños, adultos mayores y personas con algún tipo de discapacidad) poniendo en el centro del debate una agenda que históricamente resultaba muy residual o no articulada con la cuestión social y que permitió visibilizar la necesidad de revisar patrones históricos de desigualdad de género que operan al interior de las familias. En este espacio de suma riqueza analítica pero también de gran potencia en cuanto a las transformaciones sociales que se proponen, Argentina implementó –fundamentalmente desde el Estado nacional– un conjunto de políticas sociales que robustecieron la intervención estatal destinada a los sectores más vulnerables. Si bien estos avances han sido significativos, persisten aún una serie de desafíos vinculados con la desigualdad tanto económica, social y de género, factores condicionantes de la pobreza (y que adquieren particular dramatismo en las situaciones de pobreza persistente que se consolidaron más allá de la mejora de los indicadores sociales, en los conglomerados urbanos y que afectan en importante proporción a niños, adolescentes y jóvenes).

En efecto, la protección de niñas, niños y adolescentes (en adelante NNYA) desde una perspectiva respetuosa de sus derechos, adquiere un particular interés en tanto constituye una deuda sustantiva del país lo que obliga –en la tarea académica y de reflexión– a profundizar el conocimiento y el análisis de los procesos emprendidos en los últimos años a fin de señalar los avances, aprendizajes y desafíos futuros. Por otro lado, el nuevo escenario político e institucional que se abrió en diciembre de 2015 a partir del cambio de signo político en el nivel nacional y en los principales distritos del país (CABA y Provincia de Buenos Aires), abren nuevos interrogantes respecto de cómo se avanzará en las políticas sociales a nivel nacional como en los niveles subnacionales.

El artículo pone el foco en el proceso de implementación del denominado Sistema de Promoción y Protección de Derechos de NNYA en la provincia de Buenos Aires, que a partir de la sanción de la normativa nacional y provincial en materia de infancia abrió una nueva etapa conceptual y también en la gestión de la protección social de NNYA así como los retos que este modelo presenta en cuanto a la conformación de una institucionalidad específica de reglas, actores y modos de gestión. El documento analiza aquellos aspectos vinculados con el proceso que se operó con la sanción de la normativa señalando los principales hitos, dificultades y desafíos pendientes. En particular, la experiencia de la provincia de Buenos Aires es sustantiva analíticamente por la complejidad política y territorial de esta jurisdicción y constituye un insumo valioso para las restantes jurisdicciones o bien para otros, en tanto evidencia las tensiones propias de la construcción técnico-política de una institucionalidad estatal específica en materia de infancia y adolescencia. El análisis de la institucionalidad social estatal permite dar cuenta de las capacidades de los actores públicos tanto en las instancias de planificación y gestión de las políticas públicas como en la construcción de consensos y acuerdos con los principales actores sociales involucrados en las políticas públicas.

## 1. Sobre los conceptos de institucionalidad social y las capacidades estatales

La institucionalidad de la protección de NNYA refiere al conjunto de reglas formales y no formales, actores, recursos y

arreglos institucionales que se interrelacionan conformando distintos modos o modelos de gestión. Autores como North (1993) y March y Olsen (1989), entienden a las instituciones como reglas de juego formal e informal que estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. Estas reglas enmarcan las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, funcionarios y ejecutores de políticas.

La construcción de la institucionalidad de una política pública se trata de un proceso gradual que puede presentar avances, retrocesos e incluso periodos de estancamiento cuando –por su complejidad– intervienen distintos ámbitos de la administración pública y particularmente cuando el camino hacia su consolidación debe atravesar diferentes gestiones y/o niveles de gobierno. Esto implica la cristalización de formas continuas de variados tipos de normas, de estructuras y prácticas organizativas y de esquemas reguladores de los procedimientos. Siguiendo a Székel y Pardo (CEPAL, 2010) la institucionalidad de una política social se caracteriza por contar con una estrategia a largo plazo que establezca objetivos y metas claras; la participación continua de actores relevantes que tienen obligaciones y derechos específicos y la existencia de instancias de coordinación y/o articulación de acciones y decisiones. La creación de organizaciones específicas, la existencia de normas formales, la elaboración de planes de acción, la asignación de financiamiento, así como también la formación de recursos humanos otorgan a las políticas sociales un marco institucional que permite optimizar los resultados que se pretenden lograr con su implementación.

Un aspecto central en la comprensión de la institucionalidad estatal así como en el objetivo de fortalecer sus capacidades para hacer efectivas las políticas públicas que se propongan, son las reglas de la Administración Pública que regulan el funcionamiento del aparato estatal, los procedimientos administrativos, la conformación y cambio de las estructuras organizativas y la inclusión de recursos humanos profesionalizados. Cuando se hace referencia a la capacidad de las instituciones, se entiende el modo en que la definición de roles y funciones, los procedimientos administrativos y los recursos humanos disponibles permiten hacer frente a los problemas de gestión que se presenten. (Repetto, 2003).

El análisis de la institucionalidad implica revisar –por lo tanto– capacidades de construir espacios de poder, recursos disponibles, legalidad y legitimidad de una política pública que se relaciona directamente con las funciones y competencias que se asignan a los organismos responsables de ejecutar dicha política, como a la articulación y coordinación con otros actores y niveles de Gobierno, dimensión central de la institucionalidad estatal en su dimensión territorial. Siguiendo a Repetto (2003: 6) la capacidad estatal consiste en “la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones

colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas”. Sin dudas, desde la perspectiva del documento fortalecer las capacidades institucionales implica robustecer la institucionalidad del Sistema de Promoción y Protección de Derechos (SPPD), institucionalidad que se manifiesta a través de leyes u otras normativas como también en las reglas de juego informales que definen las capacidades de poder y los recursos con que cuenta una organización para efectivizar sus funciones y competencias. En efecto, las posibilidades de acción efectivas de los gobiernos se encuentran estrechamente relacionadas con la construcción institucional que se lleve a cabo lo que pone en evidencia dos grandes dimensiones o capacidades: técnicas administrativas y capacidad política (Repetto, 2004; Bernazza y Longo, 2014).

## **2. El marco normativo de infancia y adolescencia: Del patronato a la protección integral**

La Argentina adhirió a la Convención de Derechos del Niño (CDN) en el año 1990 y desde entonces ha avanzado en forma paulatina en la implementación de la legislación nacional para el establecimiento del paradigma de la protección integral que propone la Convención –en tanto instrumento internacional– como en las jurisdicciones provinciales para adaptar las prácticas, procedimientos y organizaciones al enfoque de derechos. La adhesión a la CDN implicó el comienzo de un proceso de cambio de paradigma en el abordaje de la infancia. Se parte de considerar al niño, a la niña y a los/las adolescentes como sujetos activos de derechos, en un sentido abarcativo y pleno de los mismos y a lo largo de todo su crecimiento (CASACIDN, 2008).

El Estado –desde esta perspectiva– es el de garante de los derechos y el cumplimiento de este principio implica la creación de dispositivos para apoyar a las familias en su tarea de proteger y cuidar de NNyA y la activación de dispositivos administrativos y judiciales cuando estos –los derechos– se encuentran en situación de vulneración, violación y/o amenaza.

A partir del rango constitucional de la CDN devino imperativo avanzar sobre el tratamiento minucioso y pormenorizado de todas aquellas cuestiones e instituciones atinentes y propias de los derechos de la infancia, toda vez, que la inclusión de esta temática en la Carta Magna implicó un acabado reconocimiento de la autonomía del derecho de niños y adolescentes como nuevo modelo jurídico-normativo-programático. No obstante, durante la década del 90 y hasta el año 2005 en el que se sanciona la Ley Nacional, convivieron las Leyes de Patronato (o Tutelares) y el Régimen Penal Juvenil, con la Ley Nacional N° 23.849 de adhesión a la mencionada normativa internacional.

La Ley Nacional N° 10.903/19 de Patronato (o Ley Agote) instrumentó la aplicación de la doctrina de la situación irregular en nuestro país. En ese modelo, se judicializaba a la infancia en “situación de riesgo” y se intervenía en circunstancias que no involucraban conflictos de relevancia jurídica que justificaran una intervención judicial desde una concepción política, institucional y cultural de la infancia y adolescencia del control, el tratamiento y la prevención de la delincuencia y no desde la protección de los derechos de NNyA en tanto sujetos de esos derechos.

El paradigma de la protección integral expresa por tanto un salto cualitativo fundamental en la consideración de la infancia siendo un elemento central del enfoque la noción de los NNyA como *sujeto de derecho*, y no como objeto de protección.

Este enfoque conceptual establecido en la normativa nacional y posteriormente (y de modo bastante heterogéneo) en las normativas provinciales, significó la definición y puesta en marcha de una institucionalidad nueva que involucrara al conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños, así como establecer los medios a través de los cuales se asegure el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la CDN, y demás tratados de Derechos Humanos ratificados por el Estado Argentino.

Siguiendo la caracterización de CASACIDN (2008), la estructura del denominado Sistema de Promoción y Protección de Derechos reconoce tres instancias integradas pero diferenciadas entre sí. En la base del mismo se encuentran un conjunto de *Políticas Públicas Básicas y Universales* definidas como necesarias para el pleno desarrollo del niño, niña y adolescente: educación, salud, desarrollo social, educación, cultura, recreación, participación.

Como segunda instancia se define un conjunto de *políticas específicas*, que conforman las *Medidas de Protección de Derechos*. Las mismas están dirigidas a restituir los derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias por acción u omisión del Estado, la sociedad o la familia o bien por la propia conducta del niño.

La última instancia del Sistema son las *Medidas Especiales y/o Excepcionales*. Son aquellas que deben adoptarse cuando agotadas todas las posibilidades de implementar medidas de protección integral y por razones vinculadas al interés superior del niño, éste debe separarse temporal o permanentemente de su grupo familiar primario o de convivencia. Estas características propias de la noción de sistema –que como se advierte se plasman en la noción de protección social– implicaron la construcción de una *institucionalidad específica* a nivel subnacional que permitiera hacer efectiva esta lógica

de funcionamiento, en particular las medidas excepcionales que tradicionalmente en el Sistema de Patronato estuvieron a cargo del Poder Judicial –y que paulatinamente las jurisdicciones provinciales debieron ir tomando como responsabilidad de una instancia administrativa del Poder Ejecutivo– así como procurar la articulación con otros organismos provinciales y/o municipales.

El concepto del SPPD involucra en este sentido al conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones, en el ámbito provincial y municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños, así como establecer los medios a través de los cuales se asegure el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la legislación nacional y provincial. La implementación de este paradigma y marco normativo implicó la creación y/o reordenamiento de las áreas de infancia y adolescencia nivel nacional (conformación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia en el marco del Ministerio de Desarrollo Social), a nivel provincial como a nivel de los municipios y articulaciones diversas con las áreas sociales, educación y salud entre otras. Estas áreas específicas se estructuraron –cuando no existían con anterioridad– principalmente en el marco de las áreas sociales provinciales y municipales, asumiendo el rol de autoridad de aplicación del mencionado sistema con las particularidades e historia institucional de las distintas jurisdicciones.

En el apartado siguiente se da cuenta del proceso emprendido por la provincia de Buenos Aires a partir de la sanción de la normativa y que se ha venido implementando desde el año 2007, lo que permite apuntar una serie de cuestiones que dan cuenta de la complejidad de estos procesos de transformación institucional y de orden político.

### **3. Una lectura de la construcción del sistema de promoción y protección en la provincia de Buenos Aires**

La provincia de Buenos Aires, inició a partir del año 2007, dos años después de la sanción de la normativa provincial N° 13.298, la puesta en marcha del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (en adelante, SPPD) a nivel provincial. La Ley Provincial N° 13.298 constituyó un primer hito de un proceso complejo –no exento de tensiones entre los actores políticos y sociales involucrados– de transformaciones institucionales, culturales y de gestión que ha tenido avances sustantivos en particular respecto del desempeño de las restantes jurisdicciones provinciales. Se modificaron de modo sustantivo las reglas de juego que organizan a las instituciones y los procedimientos necesarios para que el Estado provincial pueda cumplir las obligaciones asumidas en la legislación provincial. Ello implicó múltiples transformaciones en las distintas dimensio-

nes –recursos humanos, económicos, prácticas y circuitos administrativos de los distintos organismos y actores involucrados– que constituyen en su conjunto la institucionalidad estatal en materia de infancia y adolescencia. Se reorganizaron roles, funciones y se readecuaron modos de trabajo tanto a nivel macro de la estructura del Estado en sus distintos niveles de Gobierno (provincial y municipal) como a nivel micro en la intervención de las organizaciones y en la vinculación de estos actores con las familias.

El proceso de implementación permite identificar por lo menos tres etapas analíticas en la que se priorizaron distintos objetivos para la conformación de la institucionalidad en materia de infancia y adolescencia a nivel provincial y en la que se pueden advertir una serie de nudos críticos propios de cada etapa.

La primera etapa correspondió al proceso de redacción y negociación del instrumento normativo provincial que contemplara la incorporación de los lineamientos de la normativa nacional y de la CDN proceso que involucró a funcionarios provinciales y expertos en la temática y que fue discutido en el ámbito legislativo provincial. La sanción de este marco normativo significó una ruptura radical del enfoque jurídico tradicional del patronato y se constituyó como un *instrumento legal fundante* de los cambios que requerían las instituciones tutelares en los procesos, perspectivas, prácticas profesionales y administrativas. En este sentido, resulta interesante señalar que la puesta en marcha efectiva de la Ley provincial no fuera inmediata. A pocos meses de ser promulgada por el Decreto N° 66/05 la misma fue suspendida por decisión de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires por considerar que el Poder Ejecutivo provincial no había previsto los recursos financieros, humanos e institucionales que el cumplimiento de la ley demandaba. La suspensión se mantuvo hasta la aprobación del decreto reglamentario N° 300/07 que dispuso las reglas básicas de funcionamiento del mencionado Sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño y el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales como fuente de financiamiento adicional. Este proceso inicial así como la demora en la efectiva implementación estuvo fuertemente condicionado por la negociación con el Poder Judicial que históricamente había ocupado un rol central en la tutela de aquellas familias y niños pobres.

La segunda etapa se centra en la etapa inmediata de la efectiva vigencia de la normativa a partir del año 2007 y hasta el año 2011 en el que el organismo de aplicación asumió mayor autonomía institucional (conformación de la Secretaría de Niñez y Adolescencia de la provincia de Buenos Aires en adelante SNyA). El objetivo central consiste en la construcción de la institucionalidad para la implementación del SPPD establecido en la ley en todo el territorio provincial. Ello implicaba llevar adelante distintas acciones complementarias e interrelacionadas sobre la base de la estructura or-

ganizativa y de la oferta programática y recursos humanos existente (en ese momento Subsecretaría de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social provincial) que ya había avanzado en ese momento en la definición de dispositivos que incorporaban el paradigma de la protección integral. Entre los principales ejes de esta etapa se debe señalar la puesta en marcha de dispositivos territoriales para la atención de NNyA en el ámbito del Poder Ejecutivo que tienen como principal rol la atención de casos de vulneración de derechos, la definición de las estrategias de protección y de restitución de derechos y su acompañamiento y seguimiento en conjunto con las organizaciones sociales que brindan cuidado permanente en esos casos a los NNyA. Estos dispositivos son de dos tipos: los Servicios Locales dependientes de los municipios y Servicios Zonales de Protección de Derechos dependientes del organismo provincial en el territorio provincial (SLPPD y SZPPD respectivamente). Este punto resulta de fundamental importancia en la implementación del Sistema en el territorio, y requirió de decisiones y acuerdos político técnico con los Municipios para la conformación de estos Servicios Locales (SLPPD). Paralelamente, la conformación de los Servicios Zonales (SZPPD) (dispositivos territoriales regionales dependientes de la SNyA) equipos provinciales responsables de coordinar regionalmente acciones, medidas y estrategias con los municipios, monitorear las ONG que prestan cuidados a los NNyA y articular con el propio Poder Judicial. Además, una reforma en el ámbito del Poder Judicial (creación de los Fueros de Familia y de Responsabilidad Penal Juvenil), el diseño de procedimientos de atención de situaciones excepcionales (medidas de abrigo) la organización y adecuación de la oferta programática sobre la base de los programas existentes para la atención de estas situaciones en las que se separa a los NNyA de sus familias de origen como se mencionó anteriormente. Otro aspecto importante e innovador para una jurisdicción provincial fue la puesta en marcha de un registro de legajos y de información sobre los NNyA sin cuidados parentales que se encontraban en instituciones de cuidado de modo unificado que permitió contar con un diagnóstico preciso y el establecimiento de una estrategia (aunque incipiente) de seguimiento y revinculación con sus familias en los casos que se pudiera llevar a cabo. Una dificultad no menor en este proceso refiere a la propia consolidación del organismo provincial como autoridad de aplicación de la normativa (inicialmente la Subsecretaría de Niñez adolescencia y Familia en el Ministerio de Desarrollo Social provincial y posteriormente la Secretaría de Niñez y Adolescencia) como actor legitimado en el entramado provincial así como el espacio de coordinación con otros organismos del Poder ejecutivo provincial la Comisión interministerial. Fundamentalmente, el reconocimiento de las responsabilidades primarias de este organismo por parte de otras áreas de mayor peso y visibilidad como Salud y Educación así como



el vínculo con el Poder Judicial constituyó tensiones de esta etapa y probablemente signifique uno de los aspectos de mayor debilidad de este diseño institucional de sistema. Debe notarse que estos procesos de gran impacto en la lógica de la administración provincial fueron llevados adelante en una administración provincial escasamente modernizada, con un presupuesto relativamente acotado a las necesidades y sin que se modificaran los procesos administrativos provinciales que son altamente fragmentados debido a la existencia de organismos constitucionales de control ex ante de las decisiones de los organismos sectoriales.

La tercera etapa se puede identificar a partir de la creación de la Secretaría de Niñez y Adolescencia (SNyA) diferenciada del área social, en la que se fortalece y visibiliza el organismo como autoridad de aplicación y se observa una creciente voluntad de propiciar el rol de la Comisión Interministerial como un espacio para la coordinación de políticas y estrategias de articulación entre los distintos organismos del Poder Ejecutivo provincial. Esta etapa ha mostrado un mayor fortalecimiento de los equipos a nivel territorial (Servicios Zonales) como de los municipios siendo una de las prioridades del organismo capacitar a las áreas locales (Servicios Locales o Direcciones de Niñez) en aspectos conceptuales y metodológicos de intervención en situaciones de vulneración de derechos (principalmente se trabajó en la elaboración y puesta en marcha de instrumentos de gestión sobre abordaje y prevención de la violencia contra NNyA) así como en generar mecanismos de mayor articulación y coordinación de las acciones entre el organismo provincial y las áreas locales.

En efecto la coordinación entre niveles de gobierno constituye uno de los puntos de mayor dificultad en parte porque se trata de una jurisdicción heterogénea con 135 municipios con dispares capacidades político técnicas. No obstante, a partir del 2014 se llevó adelante una experiencia de conformación de un espacio de articulación entre las áreas de infancia locales y provinciales.

El denominado Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires (CPNyA), se trata de un foro donde los municipios y el nivel provincial mantienen un espacio de trabajo y puesta en común para generar mayor capacidad de gestión y coordinación de las decisiones y los recursos involucrados. Esta experiencia incipiente resulta innovadora en el marco de los diseños institucionales de coordinación social provinciales y en todo caso uno de los retos consistirá en el fortalecimiento de este espacio en el futuro inmediato así como en la posibilidad de fortalecer el vínculo con el Poder Judicial, aspecto que constituyó una de las debilidades de este proceso.

Esta etapa de consolidación –aunque incipiente– se encuentra inmersa en un cambio de signo político reciente frente al desafío de sostener aquellos avances que se han realizado y profundizar la perspectiva propuesta en la norma-

tiva a partir de la consolidación del sistema como modelo institucional.

Algunos de los retos que persisten y que constituyeron un obstáculo también para las etapas anteriores refieren principalmente al financiamiento genuino del sistema (no sólo a la institucionalidad específica en materia de infancia sino a las áreas sustantivas tales como educación, salud, vivienda entre las principales) y no menos relevante la posibilidad de avanzar en una perspectiva de la política de infancia y adolescencia no centrada sólo en la atención de los casos frente a la vulneración de los derechos sino también en la promoción y en la prevención.

### A modo de reflexiones finales

El artículo ha pretendido señalar –de modo crítico– la compleja trama de procesos, acuerdos y decisiones político técnicas y recursos que se ponen en juego en la construcción de los diseños institucionales tales como el Sistema de Promoción y Protección de Derechos, en particular cuando estos dan cuenta de una ruptura conceptual y normativa en los modos de comprender e intervenir en lo social.

En efecto, los objetivos (deseables) que plantea la noción de protección social de NNyA para que sus alcances resulten efectivos requiere la construcción de una institucionalidad compleja en la que se articulan una diversidad de actores, organismos, marcos de sentido, y recursos de poder. Esta arquitectura de la protección social se plasma necesariamente sobre la base de un entramado institucional existente, implicando una serie de tensiones.

El proceso evidencia la tensión por lo menos en tres planos: el *enfoque conceptual* de la protección integral de NNyA que aún pone en discusión los modos y percepciones que los actores tienen de sus prácticas y de los sujetos destinatarios de las mismas. Conceptualmente cobra fuerza la tensión entre los derechos –en su carácter de imperativo legal– y de qué modo estos derechos son resignificados por los actores y los propios sujetos.

La indagación respecto de los modelos y enfoques que subyacen a la intervención social frente a la pobreza y la vulnerabilidad social de las familias y de NNyA adquiere en este escenario renovado interés.

Un aspecto complementario ligado a lo anterior, es justamente la tensión entre la *innovación* desde el punto de vista de los procedimientos administrativos y los diseños de la oferta programática frente a la persistencia de las lógicas tutelares en la atención de los casos individuales.

En particular, un desafío de la institucionalidad de infancia y adolescencia tanto a nivel local como provincial es avanzar en la definición de políticas públicas de cuidado desde una perspectiva de promoción de derechos y prevención (además de la atención y restitución) a fin de no quedar *atrapada* en una lógica de resolución de casos individuales



y medidas administrativas (medidas de abrigo frente a casos de vulneración) invisibilizando las necesidades de cuidado de niños pequeños y sosteniendo una perspectiva familiarista de la protección social.

Es necesario que los actores den un salto en la perspectiva y en la definición de las políticas públicas de cuidado en la infancia y adolescencia que aún en el marco de un área social requiere de una especificidad político técnica. Un desafío central refiere a la mayor integralidad de las intervenciones frente a la fragmentación propia de los diseños institucionales tradicionales.

Por último y en este mismo orden, la *lógica de la corresponsabilidad* atraviesa la propia definición del mismo. La corresponsabilidad por definición favorece la aplicación de modelos de gestión y mecanismos que promuevan la interacción y/o articulación entre los distintos actores otorgando una perspectiva transversal a las distintas intervenciones. Esto constituye uno de los aspectos de mayor complejidad y tensión en tanto este se asienta en una estructura administrativa con tradición de sectorialidad y fragmentación de las responsabilidades y funciones de los organismos. El fortalecimiento de la corresponsabilidad en la práctica requiere de la consolidación del rol de la autoridad de aplicación y de mecanismos de coordinación de los actores dentro del Poder ejecutivo como con el poder Judicial así como también en los distintos niveles de gobierno (provincial y municipal).

## Referencias bibliográficas

- Acuña, C. y Repetto, F. (2006). *La Institucionalidad de las Políticas y Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina*. S/D: Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social. BID.
- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista* N° 88, CEPAL: Santiago de Chile
- Arroyo, D. (2009). *Políticas Sociales: Ideas para un debate necesario*. Buenos Aires: La Crujía.
- Bernazza, C., Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 3. Año 2014. ISSN 2310-550X, pp. 107-130.
- CASACIDN. (2008). *Qué es un Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Recuperado en: [http://www.casacidn.org.ar/media/uploads/cyclope\\_old/adjuntos/Casacidn-Cuadernillo.pdf](http://www.casacidn.org.ar/media/uploads/cyclope_old/adjuntos/Casacidn-Cuadernillo.pdf)
- Clemente, A. (2005). *Pobreza y políticas socio productivas. Consideraciones sobre los procesos de integración social en época de crisis*. En *Políticas socioproductivas para el desarrollo local*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social- IIED-AL.
- Clemente, A. (Coord.). (2014). *Territorios urbanos y pobreza persistente*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Filgueira, F. (2007). *Cohesión social y arquitectura de protección social en América Latina: Serie de Políticas Sociales*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Franco, R., Székely Pardo, M. (2010). *Institucionalidad social en América Latina. Documento de Proyecto, Colección Documentos de Proyectos e Investigaciones*. Santiago de Chile: Fondo de Población de Naciones Unidas.
- García Delgado, D. (1998). *Estado-nación y globalización*. Buenos Aires: Editorial Ariel.
- García Delgado, D. (2003). *El Estado Nación y a crisis del modelo. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Norma.
- García Delgado, D. (2013). Editorial. *Revista Estado y Políticas Públicas*, Año I, N° 1, ISSN 2310-550X, pp. 14-18. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. (2015). Editorial. Sociedad Civil, Actores y Políticas Públicas Cambios y transformaciones en un punto de inflexión. *Revista Estado y Políticas Públicas*, Año III, N° 5, ISSN 2310-550X, pp. 13-16. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- March, J., Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: Free Press.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Palermo, V. (1998). Estudios sobre el estado del Estado en La Argentina. *Documento de trabajo N° 1*. Buenos Aires: Fundación Carlos Auyero.
- Potenza Dal Masetto, F., Repetto, F. (2011). *Protección social en América Latina*. Colección Políticas Sociales. CEPAL: Santiago de Chile.
- Rebon, M., Roffler, E. (2011). Elementos para el análisis del Sistema de promoción y protección de derechos de NNyA. *Documentos de Trabajo*. Buenos Aires: Asociación Civil Grupo Pharos.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. INDES - Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo I-52, julio.
- Repetto, F. (2008). *Notas sobre la protección social: una perspectiva político institucional. Presentación en el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Roca, E., Golbert, L., Lanari, M. (2012). ¿Piso o Sistema Integrado de Protección Social?, una mirada desde la experiencia argentina. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- UNICEF (2014). *Estado Mundial de la Infancia: todos los niños y niñas cuentan*. Disponible en: <http://www.unicef.org/spanish/sowc2014/numbers/>
- UNICEF (2010). *Temas clave en materia de Protección y Promoción de Derechos de niños, niñas y adolescentes en la Pro-*

*vincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Instituto de Estudios Judiciales de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y UNICEF.

SNyA de la Provincia de Buenos Aires - UNICEF (2012).

*Estudio diagnóstico sobre el SPPD de Niñas, niños y adolescentes en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: UNICEF. Documento de Proyecto (Documento de Trabajo).

SNyA de la Provincia de Buenos Aires - UNICEF (2015).

*Estudio sobre la institucionalidad del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niñas Niños y Adolescentes en los municipios de la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: UNICEF.





# **SEGUNDA PARTE**

La Asignación Universal por Hijo en la Argentina:  
¿Programa social o Garantía de derechos?





# Condicionalidad educativa de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.

## Accesibilidad y garantía de derechos. (2009-2015)

Por Matilde Ambort

### Introducción<sup>1</sup>

La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) es situada desde su diseño como un subsistema no contributivo del sistema de asignaciones familiares (AAFF) de la Seguridad Social, que depende de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Desde el presente análisis se plantea que su mecanismo de acceso condicionado –a controles de salud y educación– define ciertas limitaciones en lo atinente a un acceso igualitario a la seguridad social. Las condiciones de acceso no sólo difieren entre los destinatarios de la seguridad social tradicional y los de AUH, sino también entre éstos últimos. Si bien desde la implementación de la Asignación<sup>2</sup> a la fecha se han producido modificaciones que marcan una tendencia hacia la equiparación de ambos sistemas, es preciso analizar los condicionamientos y requisitos de acceso vigentes a fin de aportar al mejoramiento en su accesibilidad, lo cual redundará en última instancia en una garantía más igualitaria de los derechos que se plantea cubrir y fomentar.

En tal sentido, el objeto del artículo se centra en primera medida en las particularidades del sistema condicionado de la AUH, específicamente en el área de educación. Este punto involucra el análisis de la articulación institucional con sistemas de educación a nivel provincial y la exposición de ciertos vacíos normativos que tienen correlato en el acceso efectivo a la Asignación<sup>3</sup>. La descripción del diseño normativo e institucional que conlleva, da pie a la segunda sección donde se busca comprender –desde la operatividad misma de la Asignación– cuáles son los derechos sociales que se plantea

garantizar como política pública, así como las tensiones que aparecen en la garantía concreta de éstos. De esta manera, el análisis realizado vincula las dimensiones de accesibilidad y garantía de derechos, las cuales están atravesadas por las lógicas que implican un sistema de seguridad social contributivo y un sistema de protección no-contributivo. El condicionamiento a la escolarización de los niños, niñas y adolescentes (NNA) en la AUH, diferencia sustancialmente a ambos sistemas. Y, particularmente, el requisito de que las escuelas a las que asisten los NNA sean públicas muestra claramente tal diferenciación en el tipo de accesibilidad y en las condiciones para “la obtención de una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la Seguridad Social” (Decreto 1602/2009) que se plantean en la fundamentación de la política.

Se enfatiza en la importancia del análisis normativo, así como también de las particularidades de la implementación operativa que dan cuenta de las problemáticas suscitadas. El análisis de una política nacional de transferencia de ingreso, con alta cobertura como la AUH, adquiere gran relevancia en contextos locales debido a que su sistema condicionado involucra el accionar de los sistemas de salud y educación, cuyas responsabilidades y financiamiento dependen principalmente de las administraciones provinciales. En este sentido, el mejoramiento en la accesibilidad para los destinatarios actuales y potenciales, requiere de una mayor articulación entre las instituciones implicadas en la operatividad del sistema y los agentes ejecutores locales, así como la identificación de tensiones en los requisitos planteados para el acceso. Así, la calidad de la accesibilidad, la claridad de los requisitos de acceso son fundamentales para aumentar las posibilidades de exigibilidad del derecho que habilita la AUH.

### Condicionalidad educativa y accesibilidad. Diferencias entre la “seguridad” y la “protección social”

El análisis de la implementación de la AUH, específicamente el componente de escolarización de su sistema de cobro condicionado, involucra el estudio de la articulación entre el sistema de transferencia de ingreso con los sistemas de educación provinciales. En este sentido, se delimita el entramado

1 Agradezco los aportes de Horacio Etchichury, Director del equipo que integro: “Derechos sociales y políticas sociales: una revisión constitucional de los instrumentos jurídicos” (CIJS-UNC). Y las atentas observaciones de Javier Aragón, desde la experiencia de reflexión compartida a la distancia sobre la implementación de la AUH en diversos contextos.

2 Con el fin de agilizar la lectura, se utiliza indistintamente a la sigla AUH o su nominación como “la Asignación”.

3 El trabajo de campo de la tesis doctoral en curso, realizado en escuelas de la provincia de Córdoba, abona y reafirma esta afirmación.

do normativo e institucional<sup>4</sup> de la implementación de la AUH, buscando enfatizar las características de accesibilidad que definen el sistema actual. A su vez, el análisis destaca los requerimientos diferenciales de acceso y mantención de la prestación, con el sistema de Asignaciones Familiares de los Trabajadores formales (en adelante, AAFF) enmarcados en el sistema de Seguridad Social.

Las características que asume la articulación institucional entre los diversos niveles de ejecución involucrados pueden aportar o dificultar a la accesibilidad a la AUH. En este sentido, se destaca que la articulación con el sistema educativo muestra ciertas tensiones institucionales que surgen de determinadas imprecisiones de su decreto originario, que luego han sido revisadas delineando un esquema de acceso que se aleja en mayor medida del sistema de AAFF del trabajador formal. Así, la novedad institucional que implica la AUH puede conceptualizarse desde el perfil de política social en el que se inscribe. Sus características particulares plantean tensiones analíticas para ubicarla en un perfil tradicional, ya sea vinculado a esquemas corporativos de seguro social o a programas de transferencia de ingreso (PTCI) no contributivos. El principio de cobertura de la AUH se separa del modelo corporativo de seguro social ampliando e institucionalizando la protección más allá de los sectores del empleo formal, extendiendo la asignación por NNA a cargo hacia los sectores desempleados, empleados informales, empleadas domésticas y monotributistas sociales que no perciban más del Salario Mínimo Vital y Móvil (en adelante, SMVM)<sup>5</sup>.

Ahora bien, el hecho de desprenderse de la ley de asignaciones familiares contributivas, su filiación institucional y funcional en el organismo que administra las prestaciones de la seguridad social (ANSES), conjuntamente con la incorporación de mecanismos condicionales típicos de los PTCI de la región, hace de esta política un caso con características

4 A partir del análisis de la normativa que reglamenta el sistema de condicionabilidad, de entrevistas exploratorias a funcionarios de ANSES Córdoba, a agentes escolares implicados en la certificación de la regularidad escolar, conjuntamente con la identificación de situaciones conflictivas en este ámbito y el análisis de datos secundarios relevantes, se analizan las implicancias que conlleva su implementación a nivel local. Tales conflictos muestran problemáticas en la calidad y claridad de los procedimientos para el acceso a la prestación por parte de sus destinatarios.

5 La AUH es una asignación monetaria mensual, por menor de edad a cargo, destinada hacia sectores desocupados, ocupados informales. Las empleadas domésticas y los monotributistas sociales fueron incorporados con posterioridad al decreto originario. Un 20% de la asignación es retenida anualmente, hasta tanto se acredite el cumplimiento de controles sanitarios y el plan de vacunación para los niños de hasta cinco años, así como la certificación del cumplimiento del ciclo escolar para los mayores.

particulares. Son numerosos los análisis sobre el significado de tales particularidades institucionales. Determinadas investigaciones enfatizan la potencialidad que puede implicar, ya que supone un cambio en el patrón de intervención social (Hintze y Costa, 2011, 2014), un “nuevo paradigma” de enfoque sobre la cuestión social de la infancia (Mazzola, 2012), poniendo énfasis en el “giro paradigmático” que implica reconocer los procesos excluyentes del mercado laboral, otorgando el derecho de una asignación por hijo hacia esta población (Aquín, 2014) y una “nueva cosmovisión de la protección social” que consolida un abordaje integral de la misma (Kliksberg y Novacovsky, 2014).

Otros estudios que abordan los principios de acceso al bienestar, subrayan las tensiones que genera este esquema de alta cobertura con las brechas en las prestaciones entre categorías estratificadas de ingreso (CIFRA, 2010), haciendo hincapié en los temas “pendientes” que todavía presenta en cuanto al logro de un esquema universal e igualitario de acceso (Lo Vuolo, 2009; Lozano, Raffo y Rameri, 2009; Arcidiácono, Carmona Barrenechea, Paura y Straschnoy, 2012). En este sentido, estudios con foco en los derechos humanos analizan las limitaciones en relación a los principios de universalidad, igualdad y no discriminación que presenta el diseño y ejecución de la AUH (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2010; Ceriani, Cyment y Morales, 2011; Etchichury, 2013; Ambort, 2014).

En este sentido, ciertos análisis sitúan a la AUH en la tensión entre seguridad social- protección social. La seguridad social hace referencia al sistema previsional vinculado a los derechos de los trabajadores formales, mientras la protección se planifica como respuesta a los limitantes de los sistemas contributivos, cubriendo a los sectores desempleados o informalizados. Al respecto Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2013) plantean que ambas respuestas a las necesidades sociales tienen efectos, lógicas de funcionamiento y títulos de derecho diferenciales.

Esta nueva relación entre asistencia-protección y la seguridad social, es también objeto de interpretaciones diversas que colocan énfasis analíticos diferenciales. Por un lado, estudios con antecedentes en la corriente cepalina destacan características de la AUH que la asimilan a los PTCI de Latinoamérica y el Caribe, equiparándola a planes y programas de protección dirigidos a sectores de bajos recursos (Cecchini y Madariaga, 2011). Para esta línea analítica, la extensión de la cobertura de los PTCI –la AUH cómo un tipo particular dentro de éstos– “pueden representar un paso hacia la constitución de sistemas amplios de protección social, fundados en nociones de inclusión y universalidad de los derechos (Cecchini y Madariaga, 2011: 10)<sup>6</sup>.

6 Tal como se desarrollará posteriormente, se enfatiza que tal afirmación resulta controvertida desde el marco analítico de los

Otros autores añaden al análisis la combinación entre tales características típicas de los PTCI, y la segmentación propia del sistema de protección social argentino al que le corresponden prestaciones diferenciales basadas en el estatus laboral y el nivel de ingreso (Lo Vuolo, 2010, citado en Hintze y Costa, 2011). Por otra parte, determinados estudios destacan que la ampliación de la cobertura con mayor institucionalización, supera esquemas de seguridad social del tipo bismarckiano<sup>7</sup> ligados exclusivamente a sistemas contributivos, avanzando en la construcción de un piso de seguridad social (Bertranou, 2010).

Ante estas interpretaciones que parten de marcos teórico-analíticos disímiles y otorgan énfasis diferenciales a las características de la AUH, cobra relevancia el análisis de su puesta en práctica concreta para aportar a su teorización cómo política de protección o de seguridad social. Siguiendo la conclusión a la que arriban Hintze y Costa (2011), es posible afirmar que “cuanto mayores y más específicas sean las condiciones que se impongan, cuanto más diferenciadas sean entre grupos de beneficiarios, y cuanto más se vinculen esas condiciones con el comportamiento, más se alejará del campo de los derechos y más la tensión seguridad social/asistencia traccionará hacia la segunda” (Hintze y Costa, 2011: 176).

### Condiciones de acceso diferenciales

El subsistema que establece la AUH presenta características particulares que la diferencian del sistema contributivo de las AAFF tradicionales. El Decreto 1602-09 de creación del mismo establece: “Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal”.

---

Derechos Humanos. Las condiciones diferenciales de acceso que implican los mecanismos condicionados y las diversas sanciones de los PTCI plantean limitantes en relación a los principios de igualdad y no discriminación en las prestaciones de los sistemas de protección social con aspiraciones universales.

7 Bertranou (2010) alude a un modelo prototípico de Seguridad Social, basado en el aporte de obreros, empresarios y del Estado para garantizar prestaciones ante riesgos sociales de los trabajadores asalariados (modelo iniciado con las prestaciones de seguro social alemán de fines del siglo XIX, como los seguros contra enfermedades, accidentes de trabajo, invalidez y vejez). Esping Andersen (1993) argumenta que: “Este modelo corporativista estatal fue seguido sobre todo en países como Alemania, Austria, Italia y Francia y condujo con frecuencia a un laberinto de fondos de seguros para grupos de status específicos”. (Esping-Andersen, 1993: 44).

La letra del decreto titula como “universal” a la prestación del subsistema no contributivo, pero marca claramente que está destinado a las familias de desocupados y empleados informales con NNA a cargo. A su vez, la precisión “por hijo” también presenta un límite de cobertura (hasta 5 NNA)<sup>8</sup>. Además de estas especificidades, una de las diferencias centrales con las AAFF, en cuanto al mecanismo de percepción y mantención de la prestación, es su carácter condicionado y de retención del 20% anual, a cobrar una vez que se acreditan los requisitos condicionales.

La normativa establece que anualmente se deben cumplir con los controles de salud correspondientes a las edades de los NNA a cargo, así como la regularidad en la asistencia escolar de los mismos. Estos requisitos están ausentes en las AAFF, excepto en la prestación de la “Asignación por Escolaridad” (AE) que sí está condicionada a la certificación de la regularidad en la asistencia escolar y se abona una vez por año al iniciar el ciclo lectivo (Ley 24.714). Esta asignación fue extendida a los destinatarios de la AUH a casi seis años de su implementación en marzo de 2015 (Decreto 504/2015)<sup>9</sup>. Tal decreto argumenta en sus considerandos que las condicionalidades de la AUH han generado “un alto grado de escolarización y educación”, con lo cual “resulta necesario continuar ampliando la cobertura de las asignaciones familiares, optimizando progresivamente los beneficios que brinda el Sistema de Seguridad Social” (Decreto 504/2015).

Como se señaló, más allá de esta extensión –que equipara otra prestación del sistema de Asignaciones Familiares con la AUH– el sistema de acceso y cobro difiere sustancialmente. La AUH condiciona su mantenimiento, suspensión temporal o cese, al cumplimiento de los requisitos estipulados

8 En el régimen de AAFF no hay límite de cantidad de NNA a cubrir. El límite de cobertura por cinco NNA, plantea una limitante en el diseño de la AUH si se entiende como política que busca la universalización de cobertura de la población destinataria. Determinados análisis económicos indican que tal límite podría fundamentarse en la intención de evitar superar el valor de la Canasta Básica Alimentaria por familia, para no generar un efecto distorsionador en el mercado de trabajo (Lozano, *et al.*, 2009). Así, además de las diferencias con el régimen de las AAFF, se señala que otra prestación no contributiva destinada a sectores de bajos recursos es la “Pensión por madre de 7 o más hijos”, lo cual muestra una inconsistencia entre el sistema de pensiones (en este caso destinada a menores a cargo) y el sistema de AUH. Tales diferenciaciones se plantean como una limitante en la intención universalizante de la Asignación. Para una descripción pormenorizada de las prestaciones de ANSES ver Costa, *et al.* (2014).

9 Dicha extensión fue realizada y efectivizada en abril de 2015, luego de que se ajustaran los montos de la AE en el mes de marzo (Decreto 433/2015), estableciendo que para los titulares de AUH a partir del año siguiente se cobraría al inicio del ciclo lectivo al igual que los titulares de las AAFF.

en materia de educación y salud por cada menor de edad a cargo. Añadiendo un componente de retención mensual del 20% del total de la prestación a cobrar anualmente cuando se comprueba el cumplimiento de los requisitos mencionados. Así, el diseño de AUH implica una articulación con los sistemas de salud y educación públicos, que mayoritariamente son provinciales. La acreditación de los requisitos por parte de los agentes de estos sistemas se manifiesta como un elemento de crucial importancia para analizar la accesibilidad y el mantenimiento de la Asignación.

Retomando el argumento, se destacan los requerimientos diferenciales de acceso y mantención que implica la AUH en relación a las AAFP de los trabajadores formales. En este punto, es necesario enfatizar que el mecanismo condicionado fue característico de planes de ingreso focalizados que antecedieron a la Asignación. El programa Familias por la Inclusión Social (programa destinado a la protección de sectores “vulnerables”) y su antecesor Programas Jejas y Jefes de Hogar Desocupados (programa de empleo transitorio) también delimitaban condicionales en relación a los controles de salud y de asistencia escolar de los NNA, conjuntamente con un esquema de contraprestación laboral y/o capacitación de los mayores (en el caso del PJJHD).

Con la creación de la AUH el concepto formal de percepción es por menor de edad a cargo, desde un criterio de focalización-universalizada, en el sentido de que podían percibirla todos los trabajadores informales o desocupados que no perciban más del SMVM. De esta manera, se descartan cupos de acceso y todo aquel que cumpla con los requisitos delimitados puede acceder, evitando márgenes discrecionales de selección de titulares. Ahora bien, los trabajadores informales (o monotributistas) que ganen más que el SMVM no pueden acceder a la Asignación, por lo tanto, no perciben ni los beneficios de la seguridad social tradicional, ni la AUH<sup>10</sup>. Por otra parte, los sectores de mayores ingresos acceden a un mecanismo de deducción del impuesto a las ganancias, en concepto de “cargas de familia” manejado por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

De esta manera, las diversas prestaciones hacia las familias en concepto de protección-seguridad por NNA configuran

un esquema segmentado<sup>11</sup>. En este marco, la implementación del subsistema no contributivo de la AUH amplía considerablemente la cobertura de la población destinataria –antes cubierta parcialmente por PTCI– y se institucionaliza con el mecanismo de ajuste móvil establecido por la Ley 27.160 a mediados de 2015<sup>12</sup>. Tal medida, junto con la creación de la Asignación Universal por Embarazo (AUE) en 2011 y la extensión de la AE en 2015, pueden entenderse como una extensión progresiva de las prestaciones de la seguridad social hacia los destinatarios de AUH, marcando cierta equiparación, pero manteniendo la segmentación del sistema.

Ahora bien, sin desconocer la disminución progresiva de las brechas entre ambos sistemas, el mecanismo condicionado de la AUH sigue siendo un componente que los diferencia sustantivamente<sup>13</sup>. La dimensión que aquí se analiza –implícita el diseño del sistema condicionado de AUH– es la recepción institucional en el área educativa, tomando como campo de análisis la Provincia de Córdoba.

### Accesibilidad y Condicionabilidad educativa

Los programas de transferencia de ingreso y de empleo transitorio previos a la AUH se caracterizaron por tener un *modus operandis* que con mayores o menores exigencias condicionaban la percepción, eran limitados en cupo y tiempo de acceso<sup>14</sup>. Particularmente, en su estrategia contraprestacional y/o condicional articulaban la gestión de recursos y la ejecución con niveles municipales, provinciales y con organiza-

10 Al momento de la presente publicación se han sucedido anuncios por parte del Poder Ejecutivo sobre la extensión de la Asignación Universal por Hijo a los monotributistas de las dos categorías de ingreso más bajas y la devolución del IVA en bienes de la canasta básica a titulares de la AUH. Ver entre otros: Bravo, M. (21 de diciembre de 2016). Macri anunciará esta tarde beneficios de la Asignación por Hijo. *Clarín*; Prensa20. (21 de febrero de 2016). Macri planea lanzar la ampliación de la Asignación por Hijo para los monotributistas. *El Observador del Litoral. El diario Digital del Entre Ríos*.

11 Manteniendo “batches” de cobertura en determinadas categorías de trabajadores –de acuerdo a sus ingresos– y situaciones particulares como la exclusión del sexto hijo y migrantes con menos de tres años de residencia acreditada en el país.

12 La Ley de “Movilidad de las Asignaciones Familiares” fue sancionada el 15 de Julio de 2015, a casi seis años de la implementación de AUH. Establece un mecanismo de actualización automática de las AAFP –incluyendo la AUH y la Asignación por Embarazo– en marzo y septiembre de cada año, con la salvedad de que la primera actualización bajo esta norma regirá para marzo de 2016.

13 El sistema de cobro condicionado, es objeto de numerosos debates analíticos. Una de las dimensiones más controvertidas es la distribución desigual del cuidado que lleva implícito, siendo las mujeres las que cumplen con el rol tradicional de cuidadoras (Pautassi, *et. al.* 2013). Desde otra óptica, ciertos estudios destacan que la “prioridad” de las mujeres como titulares, conlleva un efecto de empoderamiento de las receptoras (Kliksberg y Novacovsky, 2015).

14 El PJJHD, cerró su inscripción a cuatro meses de haberse creado. Con lo cual, la única vía de acceso fue la acción judicial para impugnar la decisión sobre el cierre de postulaciones, siendo la mayor parte de los excluidos sectores sin capacidad de movilización y presión. Para mayor detalle de este proceso Ver: Arcidiano, 2012.



ciones no gubernamentales. La implementación de la AUH, en cambio, presenta una lógica de gestión centralizada por ANSES, desde las Unidades de Atención Integral (UDAI) de todo el país. Tal organismo, tiene la función de gestionar los recursos, realizar los pagos mensuales, retener anualmente el 20% de la prestación, controlar los requisitos de acceso, el cumplimiento de las condicionalidades en cuestión y evaluar las situaciones problemáticas que puedan surgir en torno a éstas. Ahora bien, tales requerimientos involucran la acción previa de los agentes de los sistemas de salud y educación de nivel provincial, encargados de acreditar el cumplimiento de las condicionalidades descriptas para el cobro de la AUH.

En cuanto a la cobertura, para el segundo año de implementación de la Asignación (2010), la cantidad total de NNA que recibían AUH era de 3.224.651, ascendiendo para 2015 a 3.624.230 (ANSES, 2015). La provincia de Córdoba es la segunda provincia con mayor porcentaje de receptores: para el año 2013 contaba con 276.874 receptores, representando el 8% de la cobertura total del país, después de Buenos Aires con el 37,1%, seguida por Chaco con el 4,3%. (Fuente ANSES e INDEC citado en Kliksberg y Novacovsky, 2015). La masividad de cobertura que demuestran estos números, se relaciona con una demanda ampliada y novedosa en las instituciones escolares para acreditar la regularidad de asistencia de estos NNA, que involucra reclamos por problemas de cese de cobro, por retenciones de pago por incumplimiento, etc. El procedimiento para certificar la asistencia escolar regular de los alumnos se realiza a través de la firma en una libreta o un formulario por cada NNA que recibe la Asignación, en dónde figuran sus datos.

Tal como se ha descripto hasta aquí, para que las familias perciban la Asignación, los NNA deben obtener la regularidad en la asistencia escolar. La obtención de tal requisito está reglamentado por el Ministerio de Educación Provincial y su certificación depende de las instituciones y de los agentes escolares responsables de dicha tarea. Es en este punto dónde las escuelas se enfrentan a las problemáticas socioeconómicas de sus alumnos, las cuáles influyen en la dinámica de la asistencia de los NNA y, derivado de ello, en las situaciones relacionadas a la certificación de la AUH. “Son las escuelas y los docentes los que se enfrentan con las trayectorias reales de los niños: ingresos tardíos, ausencias reiteradas, repitencia, sobre-edad, etc. Y son los que a diario no encuentran respuestas institucionales, curriculares y menos aún didácticas” (Ministerio de Educación de la Nación, 2010). Las escuelas públicas provinciales afrontan la problemática la demanda de lugares, de falta de recursos de infraestructura<sup>15</sup> y en muchos

casos se apela al cobro de inscripciones o cuotas para una cooperadora escolar. Tales condiciones se presentan como indicadores de los déficit de la oferta educativa.

Retomando las precisiones sobre la normativa atinente a la condicionalidad de la asistencia escolar, el decreto de creación de AUH inicialmente planteaba que los menores de 18 años deben asistir a instituciones educativas *públicas*. Tal requisito resultó controvertido ya que durante el primer año de implementación de la AUH, se produjo el cese en la prestación<sup>16</sup> a alumnos que asistían a escuelas de gestión privada de tipo confesional de bajo costo y/o las llamadas de “cuota cero”<sup>17</sup> pero que cumplían con el resto de los requerimientos de acceso. Mediante una circular de ANSES, a fines de Agosto de 2010, se disponía a suspender el cobro de los alumnos en cuestión: “la ANSES suspenderá el pago de la Asignación Universal Mensual y no liquidará el 20% acumulado por todo niño, niña y/o adolescente cuya Libreta se encuentra registrada en este Organismo bajo un número de Código Único de Establecimiento (CUE) correspondiente a un Establecimiento Educativo de Gestión Privada” (ANSES Circular GAFyD N° 79/2010)<sup>18</sup>.

Tras las suspensiones de la prestación, se sucedieron reacciones de familias titulares, escuelas e intervenciones de Ministerios de Educación y gobernadores de diferentes

---

*Interior*; Redacción LAVOZ. (29 de noviembre de 2012). Finalizarán las clases en contenedores. *La voz del Interior*; Otero, M. (10 de marzo de 2013). Bancos hay, pero no donde se quiere. *La voz del Interior*; Otero, M. y corresponsalías. (13 de noviembre de 2013). El año termina con aulas contenedores. *La voz del Interior*; Lazzarini, N. (26 de julio de 2014). 42 aulas de frío y chapa. *Día a Día*.

16 Bermúdez, I. (9 de septiembre 2010). Asignación por hijo: el Gobierno dejó de pagarles a más de 300.000 chicos. *Clarín*; Redacción Día a Día. (10 de septiembre de 2010). La Provincia pidió que no se caigan las asignaciones. *Día a Día*; Redacción LAVOZ. (10 de septiembre de 2010). Reclaman a Anses que no corte el subsidio. *La Voz del Interior*; Clarín. Política. (10 de septiembre de 2010). Gobernadores reclaman que no suspendan subsidios para hijos. *Clarín*.

17 Según los datos relevados por la Encuesta Evaluación AUH 2013-2014, citado en Kliksberg y Novacovsky (2015) un 6% de los NNA receptores de AUH que asisten a nivel primario concurren a establecimientos de gestión privada, ascendiendo este porcentaje a un 12, 7% en el nivel medio: “(...) cuando los niños receptores de AUH asisten al sector privado, en 3 de cada 10 casos lo hacen de manera becada (parcial o totalmente) otorgada por el propio establecimiento educativo” (Kliksberg, Novacovsky, 2015: 231).

18 Circular GAFyD N° 79/2010 ANSES, 27/08/15. Esta circular no fue publicada oficialmente. El diario Clarín accedió a la misma y la difundió en su edición del 9 de septiembre de 2010. Ver: Bermúdez, I. (9 de septiembre 2010). Asignación por hijo: el Gobierno dejó de pagarles a más de 300.000 chicos. *Clarín*.

---

15 En Córdoba la problemática de la infraestructura escolar, ha abarcado malas condiciones edilicias, “aulas contenedoras” (estructuras móviles de chapa), falta de bancos, entre otras limitantes. Algunos relevamientos periodísticos dieron estado público a la situación: Redacción LAVOZ. (17 de abril de 2010). Por la falta de bancos, van a clases día de por medio. *La voz del*



provincias del interior<sup>19</sup>, Cáritas Argentina, el Consejo Superior de Educación Católica (Consudec) y el Defensor del Pueblo de la Nación. En Córdoba, las demandas de las familias y las escuelas fueron canalizadas por el Ministerio de Educación provincial, la Dirección de Institutos Privados de Enseñanza (DIPE) y la Junta de Educación Católica, emitiendo comunicados y reuniones con las autoridades de ANSES Córdoba<sup>20</sup>.

Tras las protestas desatadas, se dio marcha atrás con las suspensiones<sup>21</sup> (que no llegaron a ser bajas administrativas) y ANSES comunicó que para el año siguiente se llevaría a cabo un relevamiento para determinar la cantidad de NNA que asistían a escuelas de gestión privada, analizando la situación en relación al pago de aranceles en las mismas. El foco del argumento oficial se dirigió entonces hacia los colegios, en su mayoría católicos, criticando la legitimidad de cobrar cuota a alumnos titulares de AUH, cuando a su vez son subsidiadas por el Estado<sup>22</sup>. Posteriormente, a inicios de 2011 se per-

mitió contemplar a alumnos que asistían a dichas escuelas, manteniendo aún un criterio normativo difuso de exclusión/inclusión.

Actualmente, según información proveniente de funcionarios de ANSES-Córdoba, el procedimiento para estos casos consta de la realización de controles de los casos particulares para evaluar la continuidad o el cese de la prestación. Según lo informado, la evaluación consta de la presentación del titular en ANSES –posterior a la suspensión del cobro por asistencia a escuela privada– para constatar que cumple con el resto de los requisitos de acceso, reafirmando tales datos en una declaración jurada extra. Posteriormente se acreditaría de manera retroactiva el monto correspondiente al período suspendido. Se evalúa si la familia está en condiciones de pagar una cuota escolar, si no supera el SMVM, si el NNA está becado, si un tercero aporta al pago de la cuota escolar, entre otros aspectos. A pesar de tal modificación operativa, de acuerdo al trabajo de campo iniciado en las escuelas, se dan casos variados: familias que les suspenden el cobro por enviar a sus hijos a escuelas de gestión privada, así como casos que lo mantienen sin ninguna problemática.

Este procedimiento se añade a los requisitos que deben cumplir el resto de los titulares (presentación anual de la libreta/ formulario de Protección Social que certifica los controles de salud y escolaridad, y una declaración jurada en dónde el titular da fe del cumplimiento de los requisitos). Así, la indeterminación inicial del decreto de creación de AUH y el conflicto en lo atinente a la asistencia a la escuela pública<sup>23</sup> pone de relieve parte de la realidad de la población del interior provincial dónde en muchos casos no hay oferta suficiente de escuelas estatales de gestión pública. Por otra parte, trae al frente el análisis de las razones de la asistencia de NNA que viven en situación de pobreza a escuelas de gestión privada, mayoritariamente confesionales: la accesibilidad geográfica, la disponibilidad de lugares y su reconocimiento por parte de

19 En las provincias de Santa Fe, Córdoba, Tucumán y Entre Ríos tomaron estado público las demandas desde Ministerios y las respectivas gobernaciones.

20 Ante la medida, la DIPE realizó un relevamiento en escuelas de la capital e interior provincial, registrando bajas en establecimientos de gestión privada en la capital y el interior. Tal relevamiento muestral arrojaba un número mayor a mil suspensiones. Desde el Ministerio de Educación de la Provincia no se publicaron datos oficiales, pero se difundió que se trataba de aproximadamente 12 mil estudiantes del nivel inicial, primario y medio. El Ministro anunció reclamos ante la delegación local de ANSES y ante el Consejo Federal de Ministros de Educación, enfatizando en la arbitrariedad de la medida y en la importancia de estas escuelas en el interior provincial, en determinadas localidades serían la única oferta.

21 Puntal.com.ar. Nacionales. (11 de septiembre de 2010). El Gobierno dio marcha atrás con el recorte en la Asignación por Hijo. *El puntal*; Servicio Informativo. (14 de septiembre de 2010). Se restituyó la Asignación Universal por Hijo a los alumnos que concurren a escuelas privadas. *Lt39, servicio informativo*; González J. M. (27 de febrero de 2011). Sólo el 25% de los pibes está becado. *Día a Día*; Clarín. iEco. (4 de abril de 2011). Asignación por hijo: el Gobierno volverá a pagarle a niños que concurren a escuelas privadas. *Clarín*; Wainfeld, M. “Giros de tuerca” (12 de septiembre de 2010). *Página 12*.

22 Desde el mes de septiembre de 2010, se sucedieron cruces entre la versión mediática del problema, encabezado por el Diario Clarín y el titular de ANSES Diego Bossio, quien desmiente el número de casos que releva Clarín en su nota del 9 de septiembre 2010, en la que titulaba: “Asignación por hijo: el Gobierno dejó de pagarles a más de 300.000 chicos”. Según las declaraciones oficiales de ese momento se trataba de 42.124 niños. De ellos, sólo 8.146 habrían asistido a escuelas privadas de cuota cero. “Los datos aportados por el diario Clarín son inexactos y constituyen una falacia”, de los 42.124 niños “hay 11.930 casos

de alumnos de establecimientos privados que pagan una cuota superior a 100 cien pesos (...). Debemos estudiar pormenorizadamente cada caso, porque no parece justo que se subsidie a determinados establecimientos y éstos a su vez cobren cuota a niños humildes beneficiarios de este derecho”. Declaraciones radiales Diego Bossio (El Puntal, 11 de septiembre de 2010).

23 Tras el conflicto generado, el CELS también advirtió que si la controvertida circular era efectivizada, se recortaría la prestación a un importante número de NNA que la recibían: “Investigaciones realizadas a partir de datos del INDEC muestran que más del 20% de los niños que viven en hogares pobres asiste a establecimientos privados. En la mayoría de los casos, se trata de chicos que concurren a escuelas parroquiales o confesionales, las cuales tienen subsidios públicos o de órdenes religiosas y poseen sistemas de becas. Además, este tipo de establecimientos compensa en muchos barrios la ausencia de oferta educativa estatal” (CELS, 2010).

los padres como una opción que difiere cualitativamente en la educación de sus hijos. La situación de estas escuelas, también elevó al debate público la discusión sobre la legitimidad de los subsidios estatales destinados a las mismas, el monto de los aranceles que algunas de ellas cobran y la necesidad de retener-contener el alumnado para sostener la matrícula<sup>24</sup>.

Tales hechos muestran parte de las variadas situaciones que se desarrollan en la puesta en práctica de la acreditación del sistema condicionado de la AUH en las instituciones educativas, así como las diversas apropiaciones institucionales por parte de las mismas. Los equipos directivos de las diferentes escuelas asumen posturas que pueden ir desde un compromiso activo en la promoción de la asistencia y una percepción general positiva sobre la AUH (Ministerio de Educación, 2011) hasta posturas “coactivas” (Gluz y Rodríguez Moyano, 2013), o bien un desconocimiento total o parcial sobre su función en la concreción de la prestación y mantenimiento de la Asignación para sus alumnos<sup>25</sup>.

La falta de protocolos, tutoriales o instructivos hacia las instituciones educativas (tanto de gestión privada como públicas) sobre el mecanismo de certificación, y la imprecisión sobre los requisitos sobre los asistentes a escuelas privadas hace que las gestiones dentro de las escuelas –y entre– diferentes escuelas difiera. El posicionamiento de los agentes educativos y sus intervenciones los posicionan como agentes relevantes en la operatividad del registro para la AUH, a pesar de no ser reconocidos normativa ni operativamente desde la letra del diseño de la política. En este punto también puede pensarse en las diferencias que pueden darse de acuerdo a la organización y reglamentación del sistema educativo en otras provincias.

En este sentido, el estudio evaluativo<sup>26</sup> de Kliksberg y Novacovsky (2015), pone de relieve una de las necesidades operativas que surgen en relación a la articulación institucional que implica la implementación de políticas de transferencia de ingreso condicionado. Según los autores, la articulación de

las políticas sociales con los sistemas de educación y/o salud, mediante condicionalidades –a las que conceptualizan como “correponsabilidades”– produce un efecto de “aplacamiento” de tales servicios “por la misma presión que ejercen la gente y los propios efectores de los servicios públicos ante la disyuntiva de no otorgar la prestación o el riesgo de pérdida del beneficio (...) También los PTC desnudan el déficit oculto y las problemáticas de exclusión de los servicios de salud y educación redundando en una mejora de éstos” (Kliksberg y Novacovsky, 2015: 57).

Tales advertencias y recomendaciones operativas también vienen siendo realizadas desde el primer período de implementación de la AUH, desde posturas críticas hacia los sistemas condicionados y a las inequidades que genera la fragmentación de los sistemas de asignaciones familiares (CELS, 2010). Se argumenta que condicionar las transferencias, presupone que los sectores pobres no realizan necesariamente las tareas de cuidado (en salud y educación) y que deben comprometerse con la superación de “su” pobreza. “En vez de estos condicionantes, sería importante que el Estado focalizara su atención en el déficit de la oferta en estos campos de las políticas sociales, lección que dejó la implementación de los programas de transferencia de ingresos” (CELS, 2010: 240).

Sintetizando lo desarrollado hasta aquí, se observa que los requisitos en torno a la escolarización y la articulación que implica el sistema condicionado de la AUH con los sistemas de educación provinciales, marca particularidades que influyen en el tipo de accesibilidad y en las posibilidades de mantenimiento de la prestación por parte de las familias. Se han descrito especificidades que surgen en la práctica en la provincia de Córdoba, que ejemplifican situaciones problemáticas en torno a la certificación del requisito de regularidad escolar. El análisis de tales especificidades contribuye al entendimiento y a la contextualización de los motivos de bajas y/o suspensiones registrados a nivel general. Según el estudio citado (Kliksberg y Novacovsky, 2015), basado en la “Encuesta Evaluación AUH 2013-2014”, el porcentaje del total de bajas por no cumplir con los requisitos condicionales es de 3, 6% y por asistencia a colegio privado es de 4,4%. Es decir, que de la totalidad de titulares que dejaron de percibir AUH en algún momento, un 8% se relaciona con el cumplimiento de las condicionalidades. Tal porcentaje adquiere mayor relevancia, teniendo en cuenta que el principal motivo de suspensión es el acceso a un trabajo en blanco (36,3%), lo cual se interpreta como una causa positiva. A su vez, las suspensiones por incumplimiento de condicionalidades puede relacionarse también con el resto de los motivos registrados<sup>27</sup>:

24 En Córdoba, el presidente de la Junta de Educación Católica, se movilizó fuertemente en la demanda hacia ANSES para que se reactivara y mantuviera la prestación a las familias que envían a sus hijos a las escuelas católicas, enfatizando en la función social que cumplen estas escuelas y apelando al compromiso que habrían obtenido en los meses previos por parte de la titular de ANSES Córdoba. Ver: Redacción LAVOZ. (10 de septiembre de 2010). Reclaman a ANSES que no corte el subsidio. *La Voz del Interior*.

25 Los hallazgos del trabajo de campo de mi Tesis doctoral en curso corroboran esta afirmación en las escuelas de la Provincia de Córdoba.

26 Se analiza cuantitativa y cualitativamente el impacto en ingresos, en el consumo de los hogares, en el empleo, género, salud, trabajo infantil y la accesibilidad.

27 Se plantea que en la práctica de accesibilidad, dada la desinformación de los titulares, las causas de bajas pueden involucrar simultáneamente los motivos delimitados por estas categorías. Con lo cual se torna relevante analizar los problemas de acci-

“no entrega de los documentos requeridos” (25,8 %), “desinformación” (15%) y “problemas burocráticos atribuidos a ANSES” (5,9%).

Finalmente, las escuelas a las que asisten NNA que reciben AUH ponen de relieve dos realidades. En una proporción menor, las escuelas de gestión privada- confesionales, con sistema de becas, gratuitas o de bajo arancel son significativas por la accesibilidad geográfica y de cupo, y por la elección por parte de las familias de bajos recursos como inversión a futuro. En el relevamiento del desarrollo del conflicto de la suspensión de la Asignación (de fines de 2010) y de acuerdo a las declaraciones de los entrevistados sobre tal cuestión, se destaca que muchas familias planteaban cambiar a sus hijos de colegio ante la incertidumbre sobre la continuidad o cese de la prestación. Por otra parte, las escuelas de gestión pública enfrentan en muchos casos escases de recursos y problemáticas ante la masividad del alumnado que reciben. En ambas realidades, se observa que el procedimiento de acreditación de la asistencia se desarrolla *ad hoc*<sup>28</sup>, ya que los agentes escolares vinculados a tal certificación no tienen conocimiento de instructivos o normativa que delimite el procedimiento de certificación proveniente de ANSES o del Ministerio de Educación, y son las familias las que requieren directamente las firmas certificantes<sup>29</sup>.

De esta manera, la mayor o menor flexibilidad en la certificación de la asistencia depende de la dinámica institucional propia de cada escuela, las características particulares de su alumnado, del posicionamiento y entendimiento del equipo directivo sobre la certificación y las consecuencias que trae en la percepción o cese de la AUH. A su vez, la identificación y

---

bilidad en su conjunto, intentando detectar en la operatividad institucional los déficits que se producen.

28 La resolución de ANSES 393/2009, prevé “convenios de colaboración mutua con las Provincias” y acciones de coordinación en el “relevamiento y evaluación de la información remitida por los distintos organismos nacionales, provinciales y municipales que colaboren en el marco de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social”. De acuerdo al trabajo de campo realizado, tales acciones de coordinación no han llegado a las instituciones educativas (en ningún caso conocen los requisitos de la certificación). ANSES Córdoba tampoco maneja datos cuantitativos sobre la escolarización, la cantidad de titulares por escuela, las bajas por incumplimiento de condicionalidades.

29 Algunos de los funcionarios de ANSES aluden al programa “ANSES en tú Colegio” creado en 2013, como uno de los mecanismos de difusión de información sobre las prestaciones del organismo. El programa de visitas está dirigido a alumnos, docentes y directivos de escuelas públicas secundarias. De acuerdo a la información recabada, tales encuentros se han desarrollado en ciertas instituciones educativas, pero no se ha implementado una planificación sistemática dirigida a la totalidad del padrón de escuelas.

evaluación –por parte de ANSES– sobre la situación de los titulares que asisten a escuelas de gestión privada, crea mayores diferencias con un mecanismo unificado de acceso para las asignaciones familiares dirigido hacia todos los NNA. Con tales procedimientos, se generan mayores condiciones de segmentación y diferenciación, no sólo con el sistema de AAFP de los trabajadores formales, sino entre los mismos titulares de la AUH.

### **AUH: derechos promocionados, condicionados y ¿garantizados?**

La descripción y análisis de las características institucionales del sistema condicionado de la AUH, específicamente en el área de educación, sus precisiones normativas y sus imprecisiones operativas, contextualizan la pregunta sobre cuáles son los derechos sociales que se plantea garantizar dicha política pública. Así, el diseño y la operatividad de la estrategia condicional esboza un matiz particular en el tipo de accesibilidad y en la concreción de los objetivos que se plantea. En los documentos de reglamentación, los controles de salud, asistencia escolar y la retención del 20% anual se justifica como “incentivo”: “Que las condicionalidades tienen como objetivo generar incentivos a la acumulación de capital humano en forma de educación y salud centrada en niños/as y adolescentes como mecanismo para la superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza” (Resolución 132/2010 - ANSES, 2010). En este sentido, la prestación monetaria que brinda la AUH, se otorga desde un concepto de “derecho condicionado” según la definición de funcionarios de ANSES.

Entonces, ¿Cuáles serían los derechos condicionados y promovidos por la AUH? La normativa y reglamentación de la política invoca ciertas leyes y derechos. En los considerandos del decreto que instituye la AUH se alude a la Ley de Protección Integral de los NNA, subrayando el artículo tres de dicha Ley: proteger el “interés superior” de los NNA, el derecho a una buena calidad de vida, a la educación y a los beneficios de la seguridad social<sup>30</sup>. También se desataca la referencia a la obligación estatal de establecer políticas y programas de “inclusión” de NNA y de las personas responsables de éstos. El decreto afirma la necesidad de la promoción de la educación, la salud, creación de infraestructura, servicios básicos y vivienda. De esta manera, el mecanismo condicionado se justifica como un “incentivo” para la “superación intergeneracional de la pobreza” (Resolución 132/10 - ANSES, 2010).

---

30 Para una descripción pormenorizada sobre las fuentes jurídicas legitimantes de la creación de AUH, sobre su instrumentación vía Decreto de Necesidad y Urgencia, las limitaciones en relación a su alcance universal y el análisis sobre la titularidad ver Ambort, 2014.

Al aludir a la Ley de Protección Integral de NNA, se destaca que el régimen de AAFF no incluye a grupos familiares desocupados o empleados informales. El reconocimiento del desamparo de la protección de estos sectores por el sistema en cuestión, se plantea como el fundamento principal de la necesidad de instrumentar una política que los incluya (añadiendo un subsistema no contributivo, al mecanismo contributivo base de la ley 24.714 del régimen de Asignaciones Familiares). Así, aunque la AUH se incorpora a dicha ley – mediante un sistema no contributivo– se establecen principios diferenciales de acceso y mantención de la asignación monetaria: retención del 20% a cobrar con la acreditación de controles anuales de salud según la edad de los menores y de la asistencia a establecimientos educativos públicos; límite de cantidad de menores de edad cubiertos por grupo familiar; además de la presentación de una declaración jurada sobre el cumplimiento de los requisitos y la presentación de una libreta o formulario que constate tales datos sobre cada NNA.

Tales requisitos diferenciales de acceso se remarcan nuevamente ya que atañen a los límites para el logro de un esquema totalmente universal e igualitario de garantía de derechos para la niñez. En este sentido, se afirma que los derechos que habilita cada sistema son diferenciados. En el caso de la AUH, el derecho a los “beneficios de la seguridad social”<sup>31</sup> está sujeto al cumplimiento de las condicionalidades que le son específicas. A su vez, tal como se describió en los apartados previos, las características del sistema de educación, las limitantes en la oferta pública y/o privada son restrictivos al acceso igualitario al derecho a la educación y, por ende, al derecho de la seguridad social de los destinatarios de AUH.

La tensión entre el sistema condicionado de la Asignación y el de las AAFF se manifiesta también en la discriminación entre quiénes pueden elegir u optar por la institución dónde educar a sus hijos y quiénes no. En este sentido se produce una doble discriminación: en primera medida se presupone que las familias que reciben AUH no escolarizan a sus hijos y, por ende, es necesario condicionar la prestación monetaria. Y en segunda instancia se restringe la libertad de elección sobre el tipo de institución a la que deben enviar a sus hijos, justificado argumentativamente por el hecho de que el dinero recibido no debería utilizarse en la mantención de escuelas privadas que ya están subvencionadas por el Estado (en muchos casos las escuelas son de cuotas económicas, destinadas a población de bajos recursos, tienen un valor similar al de una cooperadora de una escuela pública –más allá de que el pago de la cooperadora no es obligatoria–, sirve como punto de referencia). En este sentido, la libre elección en el uso de la prestación monetaria queda limitada, restringiendo la opción de invertir en lo que los destinatarios consideren necesario.

Así, la delimitación clara de los derechos que garantizan las diversas modalidades de asignaciones por hijo tiene relación directa con las posibilidades de exigibilidad en los casos en que las prestaciones sean negadas o suspendidas. El derecho a la seguridad social (PDESC, art. 9), a la educación (PDESC, art. 13) o a la salud (PDESC, art. 12), no son los únicos involucrados: también están en juego los derechos a un nivel de vida adecuado (PDESC, art. 11), a la igualdad real de oportunidades y de trato (arts. 16 y 75 inc. 23 de la Constitución) y a la no discriminación (PDESC, art. 2). En el sistema jurídico argentino, todos ellos tienen mecanismos de exigibilidad incluso judicial, como así también vías de reclamo internacional, desde la ratificación por Argentina del Protocolo Opcional del PDESC en octubre de 2011 (Etchichury, 2013). De esta manera, la pregunta por los derechos sociales que promueve, fomenta, garantiza y condiciona la AUH se complejiza al involucrar las características de los sistemas que garantizan los derechos de educación y salud. Los problemas de accesibilidad, la limitación a la libre elección de los destinatarios sobre el tipo de educación para sus hijos, aparecen como dimensiones a tener en cuenta para una creciente equiparación de los subsistemas de la Seguridad Social.

## Conclusiones

La presente propuesta se propuso inicialmente resaltar las diferencias de accesibilidad entre el sistema no contributivo de AUH con el sistema contributivo de las AAFF. A nivel normativo se describieron los avances progresivos en cuanto a una mayor equiparación en las prestaciones: la Asignación Universal por Embarazo (2011), la extensión de la Asignación Escolar (2015) y la unificación del sistema de actualización de montos mediante la Ley 27.160 (2015). A pesar de tales equiparaciones, el sistema condicionado de cobro y mantención de la prestación sigue marcando una diferencia sustantiva entre las dos modalidades de Asignaciones Familiares.

El análisis de la puesta en práctica del sistema condicionado en el área de educación, ha mostrado a su vez imprecisiones que aún hoy generan situaciones poco claras en cuanto al acceso y procedimientos a seguir por las familias que deciden –o bien no tienen otra opción– enviar a sus hijos a escuelas de gestión privada. Los controles y procedimientos diferenciales que deben cumplir delimitan mayor segmentación, no sólo en comparación con el sistema contributivo de las AAFF, sino también dentro del subsistema de AUH. También se subrayó la necesidad de implementar un mecanismo de articulación explícito con el sistema de educación que regularice y unifique los procedimientos de acceso, acreditación e información.

Finalmente, es posible afirmar que la provisión de recursos económicos, por medio de políticas de transferencia de ingreso, como medio para reducir desigualdades se ve limitada si se reproducen accesos diferenciales y requisitos que

31 Tal como lo define su decreto originario.



desconocen las realidades de las poblaciones destinatarias. En este sentido se enfatiza en la necesidad de revisar y repensar el diseño de políticas de seguridad-protección social en lo atinente a sus condiciones de acceso, para no reproducir desigualdades y aportar a una garantía de derechos crecientemente igualitaria.

## Referencias bibliográficas

- Ambort, M. (2011). Fundamentos discursivos del Programa 'Familias por la Inclusión Social'. Hegemonía discursiva neoliberal: ¿Continuidades o Rupturas? En F. Martínez *Lecturas del Presente. Discurso, política y sociedad* (pp.51-71). Villa María: Eduvim.
- Ambort, M. (octubre, 2014). Asignación universal por hijo. ¿Promoción de derechos? o ¿derechos condicionados? En *XV congreso Nacional y V Latinoamericano de Sociología Jurídica. Conflictividad en Latinoamérica; Nuevos desafíos jurídicos y sociales para la región*, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Rosario. Sociedad Argentina de Sociología Jurídica, Rosario, Argentina. Recuperado de <http://gidescordoba.blogspot.com.ar/p/publicaciones.html>
- Aquín, N. (2014). *Asignación Universal por Hijo. ¿Titulares o tutelados?* Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Arcidiácono, P. (2012). *La política del "mientras tanto". Programas sociales después de la crisis 2001-2002. Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.
- Arcidiácono P., Carmona Barrenechea V., Paura V. y Straschnoy M. (2012) *La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: ¿Una vía de transformación en la política social argentina?* En Gamallo, G. y Pautassi. L. (Comps.). *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina* (pp. 149-177). Buenos Aires: Biblos.
- Bertranou, F. (Coord.). (2010). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en la Argentina: el caso de las asignaciones familiares, oficina de la OIT en Argentina*. Proyecto ARG/06/M01/FRA. Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización. Buenos Aires: Cooperación técnica para el Desarrollo de la República Francesa.
- Carmona Barrenechea, V. y Straschnoy, M. (noviembre, 2008). El Ingreso Ciudadano para la infancia: una nueva perspectiva sobre las políticas sociales. En *Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano*. Buenos Aires.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *La trayectoria de los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC) en América Latina y el Caribe*. Chile: División de Desarrollo Social Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Pautassi, L., Arcidiácono, P. y Royo, L. (2010). Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política. En *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2010* (pp. 223-256). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA). E. Basualdo (Coord.). (2010). *La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación*. Documento de Trabajo N° 7. Buenos Aires: Central de Trabajadores Argentinos- CTA.
- Ceriani, P. Cymment P. y Morales, D. (septiembre, 2011). Migración, derechos de la niñez y Asignación Universal por Hijo: las fronteras de la inclusión social. En *IV Seminario Internacional de Políticas de la Memoria*, Centro Cultural Haroldo Conti. Buenos Aires. Recuperado en: [http://www.derhuman.jus.gov.ar/conti/2011/10/mesa\\_2/ceriani\\_cymment\\_morales\\_mesa\\_2.pdf](http://www.derhuman.jus.gov.ar/conti/2011/10/mesa_2/ceriani_cymment_morales_mesa_2.pdf)
- Costa, M. I.; Curcio, J. y Grushka, C. (2014). La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012). En Danani, C. & Hintze, S. (Coord.) *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 17-77). Buenos Aires: UNGS.
- Esping-Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Ed. Alfons el Magnànim.
- Etchichury, H. (2013). El banco mundial y las políticas sociales argentinas: la Asignación Universal por Hijo desde una perspectiva de derechos humanos. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja"*, 7 (11), 57- 74. Recuperado de [http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R0011A007\\_0005\\_investigacion.pdf](http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R0011A007_0005_investigacion.pdf)
- Gasparini, L., Cruces, G. (2010). *Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas* (No. 0102). La Plata. Universidad Nacional de La Plata: CEDLAS.
- Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (diciembre, 2012). Lo que la escuela no mira, la AUH "non presta". En *VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales*, Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina. Recuperado de <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/actas/Gluz.pdf/view?searchterm=Gluz>
- Hintze, S. y Costa, M. I. (2011). La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección. En Danani, C. y Hintze, S. (Coords.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010* (pp. 153-180). Buenos Aires: UNGS.
- Hintze, S. y Costa, M. (2014). Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación. En Danani, C. & Hintze, S. *Protecciones y desprotecciones*



(II): *problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 243-280). Buenos Aires: UNGS.

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

Lo Vuolo, R. (2009). *Asignación por hijo*. Serie Análisis de coyuntura N° 21. Buenos Aires: CIEPP.

Lozano, C.; Raffo, T. y Rameri, A. (2009). *¿Universalización o ampliación de cobertura?*, (Documento del Instituto de Estudios y Formación CTA). Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación - CTA. Recuperado de: [http://archivo.cta.org.ar/IMG/pdf/Universalizacion\\_o\\_restriccion\\_en\\_la\\_ampliacion\\_de\\_la\\_cobertura\\_noviembre09.pdf](http://archivo.cta.org.ar/IMG/pdf/Universalizacion_o_restriccion_en_la_ampliacion_de_la_cobertura_noviembre09.pdf)

Mazzola, R., (2012). *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Ministerio de Educación de la Nación Argentina, (2010). *El trabajo del director y el cuidado de las trayectorias educativas*. Recuperado de: <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/55724/El%20trabajo%20del%20director%20y%20el%20cuidado%20de%20las%20trayectorias%20educativas%20pdf.pdf>

Ministerio de Educación de la Nación Argentina, (2011). *Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo*. Recuperado de: [http://portal.educacion.gov.ar/?page\\_id=188](http://portal.educacion.gov.ar/?page_id=188)

Pautassi, L., Arcidiácono, P., y Straschnoy, M., (2013). *Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Elaborado en el marco del Proyecto CEPAL-UNICEF Protección social e infancia en América Latina y El Caribe, María Nieves Rico (Coord.) División de Políticas Sociales. CEPAL, N° 184, Santiago de Chile. Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6193/LCL3662\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6193/LCL3662_es.pdf?sequence=1)

Repetto, F. y Díaz Langou, G. (2010). *Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación*. Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°88. Buenos Aires: CIPPEC.

## Fuentes

Página oficial Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) URL: <http://www.anses.gov.ar/prestacion/asignacion-universal-por-hijo-92>.

## Decretos

Decreto 1602/ 2009. Asignaciones Familiares.

Decreto 446/ 2011. Asignación Universal por Embarazo.

Decreto 433/ 2015. Asignación por ayuda escolar anual. Montos.

Decreto 504/ 2015. Régimen de Asignaciones Familiares. Ley N° 24.714. Modificación.

## Leyes

Ley 24.714 Asignaciones Familiares.

Ley 27.160 Movilidad de las Asignaciones Familiares.

## Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (PDESC).

Resolución 2200A (XXI). Asamblea General de Naciones Unidas(1966). Entrada en vigor 3 de enero de 1976.

## Resoluciones y circulares

Resolución ANSES, N° 393/2009, Reglamentación de la AUH.

Resolución ANSES, N° 132/2010 - Asignaciones familiares - Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. Formalidades y plazos.

Resolución N° 4 - 25 de julio de 2013. Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Circular ANSES GAFyD N° 79/2010.

## Respuestas al pedido de información pública Decreto 1172/03

ANSES -Administración Nacional de la Seguridad Social- (2015), Respuesta a pedido de información pública: Nota DGDNYP 286/15. 15 de abril de 2015.

## Fuentes periodísticas

Bermúdez, I. (9 de septiembre 2010). Asignación por hijo: el Gobierno dejó de pagarles a más de 300.000 chicos. *Clarín*. Recuperado de: [http://www.clarin.com/politica/gobierno/Asignacion-Gobierno-dejo-pagarles-chicos\\_0\\_332366772.html](http://www.clarin.com/politica/gobierno/Asignacion-Gobierno-dejo-pagarles-chicos_0_332366772.html)

Rubin, S. (9 de septiembre de 2010). Para la Iglesia, la medida es discriminatoria. *Clarín*. Recuperado de: [http://www.clarin.com/politica/congreso/Iglesia-medida-discriminatoria\\_0\\_332366771.html](http://www.clarin.com/politica/congreso/Iglesia-medida-discriminatoria_0_332366771.html).

Clarín. Política. (10 de septiembre de 2010). Críticas de la Iglesia, el CELS, la oposición y el Defensor. *Clarín*. Recuperado de: [http://www.clarin.com/politica/Criticas-Iglesia-CELS-oposicion-Defensor\\_0\\_332966733.html](http://www.clarin.com/politica/Criticas-Iglesia-CELS-oposicion-Defensor_0_332966733.html)

Clarín. Política. (10 de septiembre de 2010). Gobernadores reclaman que no suspendan subsidios para hijos. *Clarín*. Recuperado de: [http://www.clarin.com/politica/Gobernadores-reclaman-suspendan-subsidios-hijos\\_0\\_332966732.html](http://www.clarin.com/politica/Gobernadores-reclaman-suspendan-subsidios-hijos_0_332966732.html)

Aguilar, M. (10 de septiembre de 2010). Gobernadores reclaman que no suspendan subsidios para hijos. *Clarín*. Recuperado de: [http://www.clarin.com/politica/Gobernadores-reclaman-suspendan-subsidios-hijos\\_0\\_332966732.html](http://www.clarin.com/politica/Gobernadores-reclaman-suspendan-subsidios-hijos_0_332966732.html)

- Clarín. iEco. (4 de abril de 2011). Asignación por hijo: el Gobierno volverá a pagarle a niños que concurran a escuelas privadas. *Clarín*. Recuperado de: [http://www.ieco.clarin.com/economia/Asignacion-Gobierno-concurran-escuelaprivadas\\_0\\_456554601.html](http://www.ieco.clarin.com/economia/Asignacion-Gobierno-concurran-escuelaprivadas_0_456554601.html)
- Clarín. iEco. (16 de julio de 2015). Ya es ley el ajuste automático de la Asignación Universal por Hijo. *Clarín*. Recuperado de: [http://www.ieco.clarin.com/Asignacion\\_Universal\\_por\\_Hijo-AUH\\_0\\_1394860655.html](http://www.ieco.clarin.com/Asignacion_Universal_por_Hijo-AUH_0_1394860655.html)
- Bravo, M. (21 de diciembre de 2015). Macri anunciará esta tarde beneficios de la Asignación por Hijo. *Clarín*. Recuperado de: [http://www.clarin.com/politica/Mauricio\\_Macri-AUH-Carolina\\_Stanley\\_0\\_1489651347.html](http://www.clarin.com/politica/Mauricio_Macri-AUH-Carolina_Stanley_0_1489651347.html)
- Redacción Día a Día. (10 de septiembre de 2010). La Provincia pidió que no se caigan las asignaciones. **Día a Día**. Recuperado de: <http://www.diaadia.com.ar/content/la-provincia-pidio-que-no-se-caigan-las-asignaciones-0>
- González J. M. (27 de febrero de 2011). Sólo el 25% de los pibes está becado. *Día a Día*. Recuperado de: <http://www.diaadia.com.ar/content/solo-el-25-de-los-pibes-esta-becado-0>
- Lazzarini, N. (26 de julio de 2014). 42 aulas de frío y chapa. *Día a Día*. Recuperado de: <http://www.diaadia.com.ar/cordoba/42-aulas-frio-chapa>
- Puntal.com.ar. Nacionales. (11 de septiembre de 2010). El Gobierno dio marcha atrás con el recorte en la Asignación por Hijo. *El puntal*. Recuperado de: <http://www.puntal.com.ar/v2/article.php?id=54670>
- Redacción LAVOZ. (10 de septiembre de 2010). Reclaman a Anses que no corte el subsidio. *La Voz del Interior*. Recuperado de: <http://www.lavoz.com.ar/cordoba/reclaman-anses-que-no-corte-el-subsidio>
- Redacción LAVOZ. (18 de marzo de 2010). Ipem 190: se sientan en el suelo a la espera de bancos. *La voz del Interior*. Recuperado de: <http://www.lavoz.com.ar/content/ipem-190-se-sientan-en-el-suelo-la-espera-de-bancos>
- Redacción LAVOZ. (17 de abril de 2010). Por la falta de bancos, van a clases día de por medio. *La voz del Interior*. Recuperado de: <http://www.lavoz.com.ar/content/por-la-falta-de-bancos-van-clases-dia-de-por-medio>
- Job, M. (30 de octubre de 2014). Una forma diferente de reclamar por los problemas de infraestructura de la escuela. *La Voz del Interior*. Recuperado de: <http://200.32.12.189/ciudadanos/una-forma-diferente-de-reclamar-por-los-problemas-de-infraestructura-de-la-escuela>
- Redacción LAVOZ. (6 de noviembre de 2014). Abrazo solidario al Ipem 17. *La Voz del Interior*. Recuperado de: <http://200.32.12.189/ciudadanos/abrazo-solidario-al-ipem-17>
- Redacción LAVOZ. (29 de noviembre de 2012). Finalizarán las clases en contenedores. *La voz del Interior*. Recuperado de: <http://200.32.12.189/ciudadanos/finalizaran-clases-contenedores>
- Otero, M. (10 de marzo de 2013). Bancos hay, pero no donde se quiere. *La voz del Interior*. Recuperado de: <http://www.lavoz.com.ar/cordoba/bancos-hay-pero-no-donde-se-quiere>
- Otero, M. y corresponsalías. (13 de noviembre de 2013). El año termina con aulas contenedores. *La voz del Interior*. Recuperado de: <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/el-ano-termina-con-aulas-contenedores>
- Los Andes. Política. (21 de mayo de 2014). Una directora se cansó y salió a denunciar chicos que no van a la escuela pero igual reciben la AUH. *Los Andes*. Recuperado de: <http://losandes.com.ar/article/directora-canso-salio-denunciar-chicos-escuela-pero-igual-reciben-786907>
- Wainfeld, M. (12 de septiembre de 2010). Giros de tuerca. *Página 12*. Recuperado de: [http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/1-49166-2010-09-12.html#formu\\_mail](http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/1-49166-2010-09-12.html#formu_mail)
- Servicio Informativo. (14 de septiembre de 2010). Se restituyó la Asignación Universal por Hijo a los alumnos que concurren a escuelas privadas. *Lt39, servicio informativo*. Recuperado de: <http://lt39noticias.com.ar/servicioinformativo/se-restituyo-la-asignacion-universal-por-hijo-a-los-alumnos-que-concurren-a-escuelas-privadas/>
- Prensa20. (21 de febrero de 2016). Macri planea lanzar la ampliación de la Asignación por Hijo para los monotributistas. *El Observador del Litoral. El diario Digital del Entre Ríos*. Recuperado de: <http://www.elobservadorde-litoral.com/2016/02/21/macri-planea-lanzar-la-ampliacion-de-la-asignacion-por-hijo-para-los-monotributistas>

# Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, Escuelas y Familias: Alcances, desafíos pendientes y preocupaciones en un escenario de incertidumbre

Por Jorge Daniel Rodríguez y María Gloria Garnero

## Introducción

Una parte de los análisis y reflexiones del presente artículo se nutren de una investigación de corte cualitativa, realizada hace un tiempo, en el marco de un convenio de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Educación de la Nación y la Universidad Nacional de Misiones. Esta investigación se propuso conocer y analizar las tramas de relaciones entre la política pública de Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUHPS), las familias y escuelas, en la región del NEA, abarcado específicamente las provincias de Misiones, Chaco y Corrientes<sup>1</sup>. Esta iniciativa, desarrollada también con similares características en otras regiones del país<sup>2</sup>, supuso una clara novedad en el estudio de las políticas públicas: era el Estado Nacional quien tomaba la decisión en la búsqueda de información referida a una de sus principales acciones políticas en materia social, a fin de conocer desde las voces y percepciones de los propios actores sociales directamente involucrados en su desarrollo, sus potencialidades y obstáculos, como así también las múltiples resignificaciones y recontextualizaciones que adquiriría ésta en cada región del país. Las Universidades Públicas, a su vez, eran reconocidas y reivindicadas en la tarea de dar cuenta y producir conocimientos acerca de los procesos, cambios y continuidades que se operaban en los diversos contextos, en particular a partir de la implementación de la AUHPS.

Luego de un tiempo prudencial, que permitió tomar distancia y volver a revisar y repensar esos resultados, recuperamos de ese trabajo una serie de aspectos que consideramos significativos y aún vigentes; a la vez, sumamos otras reflexio-

nes y análisis producidos con posterioridad. En consecuencia, el primer apartado, resume en términos generales la perspectiva de abordaje y tratamiento empleada como alternativa en el estudio y análisis de esta política pública; así también reconstruye el contexto de surgimiento de esta iniciativa gubernamental y menciona sus antecedentes inmediatos; aspectos imprescindibles en un esfuerzo de comprensión situada y en profundidad. El segundo apartado, sistematiza y analiza parte de las percepciones y significaciones de los actores sociales —que habían sido consultados en la investigación de referencia: supervisores, directivos, docentes, estudiantes, padres y/o tutores, funcionarios y referentes de organizaciones de la sociedad civil—, acerca de la política de AUHPS y de las posibles relaciones con la vida cotidiana y familiar, los procesos de escolarización e inclusión social y educativa. Finalmente, y a modo de conclusión, además de señalar una serie de aspectos y desafíos pendientes que entendemos no han recibido aún suficiente atención y tratamiento, manifestamos ciertas preocupaciones frente a un escenario actual de incertidumbre y cambio gubernamental, que no necesariamente puede llegar a significar una real y efectiva continuidad y ampliación de los procesos iniciados hace varios años, mediante la AUHPS.

## Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, Familias y Escolarización: Hacia un abordaje y tratamiento relacional

Partimos del presupuesto inicial que entiende que las políticas públicas, vistas en toda su complejidad y ambigüedad, resultan ser una mediación fundamental de los Estados modernos en el ordenamiento de las sociedades (Shore, 2010). Más allá de las controversias acerca del sentido y extensión que suele otorgarse al término, en este caso, preferimos definir y entender a las políticas públicas como formas de acción y representación social y simbólica, que construyen y promueven modelos de pensar y actuar en el mundo, promocionan “zonas de alianza” entre las personas en pos de finalidades comunes y procuran otorgar legitimidad a las decisiones de aquellos que se hallan en posición de poder (Shore y Wright, 1997). Es decir, comprenden una serie de aspectos interrelacionados y que a su vez, en su estudio y análisis, conllevan distintos niveles metodológicos que también necesitan ser considerados (Shore, *op. cit.*; Agudo Sanchíz, 2008). Por una parte, reflejan

1 Los principales resultados de esa investigación, están contenidos en un informe final, adaptado luego para su edición: Spasiuk, Gisela; Rodríguez, Jorge; Garnero, María Gloria y otros (2012): *Escuelas, Familias y Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en el NEA*. Posadas: Editorial Universitaria-UNaM.

2 Participaron además la Universidad Nacional de General Sarmiento; Universidad Nacional de La Plata; Universidad Nacional de Moreno; Universidad Nacional de Villa María y Universidad Nacional Patagonia Austral. En Ministerio de Educación (2011). *Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires.

ciertas "racionalidades de gobierno" o "gubernamentalidades" o dan cuenta de "maneras de pensar sobre el mundo y cómo actuar en él. Contienen modelos implícitos –y algunas veces explícitos– de una sociedad y de visiones de cómo los individuos deben relacionarse con la sociedad y los unos con los otros. De tal manera que las políticas algunas veces crean nuevos conjuntos de relaciones entre individuos, grupos o naciones (...) inciden en la construcción de nuevas categorías del individuo y de la subjetividad" (Shore, 2010: 31). Pero además, las políticas públicas funcionan habitualmente como "símbolos, estatutos de legitimidad y tecnologías políticas"; esto es, proveen un "plan de acción", ofrecen narrativas retóricas que sirven para justificar –o condenar– el presente, y algo más usual, para legitimar a quienes están en posiciones de autoridad establecidas. Son inherentemente además, "instrumentos de poder que a menudo ocultan sus mecanismos de funcionamiento"; dicho de otro modo, constituyen herramientas de intervención y acción social para administrar, regular y cambiar la sociedad, interesadas en la imposición de orden y coherencia en el mundo y cuya función política consiste en otorgar legitimidad a las decisiones tomadas por aquellos que ocupan posiciones de autoridad y/o poder. Son fenómenos políticos pero su naturaleza política suele estar oculta o enmascarada detrás del lenguaje objetivo y legal-racional con el cual son presentadas (Shore, *op. cit.*). Finalmente, las políticas públicas resultan ser el "producto de las intermediaciones y las traducciones que realizan los diversos actores" (Agudo Sanchíz, *op. cit.*: 87), que intervienen en sus dinámicas, trayectorias o desarrollos globales, considerando los contextos socioeconómicos, políticos e históricos más amplios en los cuales están inmersas, así como también los roles y funciones sociales y políticas que cumplen o desempeñan.

En consecuencia, estas formas de acción y representación social y simbólica que son las políticas públicas, siempre desde esta perspectiva de análisis, "pueden ser interpretadas en cuanto a sus efectos (lo que producen), las relaciones que crean y los sistemas de pensamiento más amplios en medio de los cuales están inmersas" (Shore, *op. cit.*: 31)<sup>3</sup>. Estudiar y analizar las políticas públicas, supone entonces y necesariamente, considerar sus itinerarios globales o procesos continuos, que recorren diversos momentos y niveles y que involucran a distintos actores sociales e institucionales; entendiendo a cada nivel institucional o a cada instancia de desarrollo, como "momentos en los que se hacen las políticas" (Danani, 1996); al reformularse o alterarse la propuesta original, redefinirse y disputarse los objetivos y criterios, producir nuevos significados, etcétera. De ahí que una misma política "culmina" (o tiene distintos sentidos y efectos) en contextos sociales y po-

líticos diferentes. Y puede adquirir incluso, un signo inverso al inicial o ser apropiada por los sujetos con distintos fines y sentidos (Grassi, 2007).

Como parte del contexto de surgimiento de la política pública de AUHPS y sus antecedentes inmediatos, conviene recordar que hacia la década de los '90, con la hegemonía neoliberal, en el marco de problemáticas mundiales complejas, en el marco de una nueva fase de la economía capitalista, que implicaron desafíos de diversa índole y múltiples riesgos para el desarrollo de las naciones, especialmente para aquellas más débiles y menos protegidas, comienza a producirse una profunda crisis en el país a partir de la recesión económica y la institucionalización de un régimen social de acumulación (Nun, 1994)<sup>4</sup>, que había comenzado a prefigurarse a medido de los '70, y que implicó "una disminución en los ingresos de la actividad productiva, con mayor desigualdad en su reparto, e inequidad en la distribución del ingreso y de los bienes y servicios" (Minujin, 1993: 9). Como consecuencia, la sociedad argentina sufrió un proceso de reestructuración social –a partir de la concentración económica, la contracción y redefinición del Estado y el "retiro" de muchas funciones redistributivas<sup>5</sup>, modificaciones en el mercado de trabajo, precarización y desempleo, la caída del ingreso, entre otros–, afectando profundamente la calidad de vida de importantes sectores de la población. Produciéndose, en lógica consecuencia, un crecimiento notorio de la pobreza<sup>6</sup>. Al decir de Minujin: "en esta Argentina empobrecida, algunos pocos 'cayeron' para arriba, mientras que la gran mayoría de la población va cuesta abajo en la rodada" (*op. cit.*, 15).

Estas reformas estructurales implementadas bajo la hegemonía neoliberal, significaron un cambio radical del paradigma sobre el que se concibieron las políticas públicas de seguridad social (Pautassi, 2004). En efecto, se produjo una modificación desde un modelo de seguridad social que disponía de un amplio paquete de previsiones provistas por el

4 Entendido como "un conjunto complejo e históricamente situado de instituciones y de prácticas que inciden en el proceso de acumulación de capital, entendiendo a este último como una actividad macroeconómica de generación de ganancias y de toma de decisiones de inversión (...). Se apoya en marcos institucionales, en prácticas y en interpretaciones de diverso tipo que les aseguran a los agentes económicos ciertos niveles mínimos de coherencia en el contexto en que operan" (Nun, *op. cit.*, Pág. 99 en Grassi, 2003).

5 Este planteo está asociado a la crisis del sector público, la disminución de los servicios sociales y la caída de la calidad de los mismos.

6 Si bien, la pobreza no es un hecho novedoso para la Argentina, ya que las desigualdades sociales y regionales formaron parte de su conformación histórica, pero hasta comienzos de los '70, estaba circunscripta a determinadas áreas o constituía un fenómeno 'marginal' a su realidad social (Minujin, *op. cit.*).

3 Un análisis en profundidad de esta perspectiva y aspectos a considerar, puede leerse en el trabajo de Cris Shore (*op. cit.*, Págs.: 31-33).



estado –tanto en términos de servicios, regulación y financiamiento– a una concepción de protección social que implicaba una acción estatal más restringida. Ello se expresaba, por entonces, en la vinculación entre aportes y beneficios, en el descenso de los niveles de cobertura, la exclusión de amplios grupos sociales y la privatización de la administración del sistema. La tendencia que primaba no apuntaba a ampliar la cobertura, sino claramente a transferir más riesgos y responsabilidades a la esfera individual (Pautassi, *op. cit.*). A fin de satisfacer la necesidad de protección social, las previsiones que antiguamente proveía el Estado se desplazaron hacia las personas, las familias y las redes sociales. Esta tendencia se profundizó, a su vez, con la implementación de políticas sociales eminentemente focalizadas, a través de las cuales se atendían necesidades en forma mínima, desde una marcada impronta asistencialista. Consecuentemente, las familias debieron readecuar sus relaciones y prácticas a una nueva lógica de mercado. La brecha entre ricos y pobres se hizo cada vez más profunda y se volvió más inversamente proporcional<sup>7</sup>.

Este proyecto neoliberal colapsó en diciembre de 2001, con una crisis de acumulación y dominación que sacudió los cimientos de la sociedad y que “estuvo recorrida por demandas ambivalentes y contradictorias, ya que por un lado, existía un llamado a la solidaridad y a la auto-organización social, lo cual desembocó en la conformación de un rico campo multiorganizacional de carácter antineoliberal. Por otro, la crisis expresaba también un fuerte llamado al orden y al retorno a la normalidad frente a lo que podía considerarse como una amenaza de disolución social. Así durante 2002 la Argentina e convirtió en un laboratorio de nuevas formas de acción colectiva, visibles en las movilizaciones de los desocupados, el surgimiento de asambleas barriales, la recuperación de fábricas quebradas y la multiplicación de colectivos culturales. Durante un tiempo, en este escenario de efervescencia y de cruces sociales inéditos, tendió a imponerse la demanda de solidaridad” (Svampa, 2008: 18).

En ese marco de crisis generalizada, distintos sectores sociales, sindicales y académicos, comenzaron a insistir y bregar –al punto de lograr instalar la discusión en la escena pública– por establecer una política universal de transferencia o distribución de ingresos monetarios que coadyuvara como paliativo de las necesidades económicas y básicas de buena parte de la población, en especial de los niños/as en condiciones de pobreza y exclusión social<sup>8</sup>. Un claro ejemplo de

ello, resultó ser la experiencia y consulta popular del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAP) que en el año 2001, recorrió las distintas regiones del país, a fin de establecer un Seguro de Empleo y Formación y una Asignación Universal por cada menor a cargo, para todos los jefes de hogar desocupados y para cada persona mayor de 65 años, sin jubilación. En consecuencia, se fueron planteando diversas propuestas y desarrollando un conjunto de iniciativas, tendientes a establecer y a garantizar la universalización de las asignaciones familiares –incluidas desde 1957 en el Sistema de Seguridad Social, para asalariados formales<sup>9</sup>– o la implementación de un ingreso ciudadano a la niñez (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013)<sup>10</sup>.

Bajo la gestión presidencial de Néstor Kirchner, iniciada mediante el voto democrático en 2003 y tras superarse una convulsionada transición que comprendió diversas administraciones al frente del gobierno nacional, comienza a configurarse un nuevo proyecto que más allá de la denominación y caracterización que reciba (“nacional y popular”; “populista”; “desarrollismo progresivo”, Recalde (2009); “neodesarrollismo”, Varesi (2011) y Thwaites Rey (2011); “desarrollo productivo con inclusión social”, García Delgado (2013); entre otros), por decisión y/o estrategia, pretendió estabilizar la situación económica y política, así como también restituir o restaurar progresivamente la presencia y el rol del Estado como garante y responsable principal en la construcción de un Piso de Protección Social (PPS), ampliando la cobertura

---

rica Latina, como respuesta a la crisis del mercado de trabajo y a la creciente exclusión social, distintos programas de transferencias condicionadas de ingresos a los hogares (Novacovsky y Kliksberg, 2015).

- 9) Conviene precisar, como bien lo han hecho varios trabajos en la materia, que en nuestro país desde mediados de la década del cuarenta, a medida que los servicios esenciales de salud y educación se fueron expandiendo y estandarizando, cubriendo a la mayor parte de la población, el Sistema de Seguridad Social, “se conformó en torno a un sistema bismarckiano, caracterizado por ser un modelo contributivo. Esto supone que el derecho a percibir prestaciones (cobertura de salud a través de las obras sociales, asignaciones familiares, seguro de desempleo, beneficio previsional, entre otras) se deriva de las contribuciones previas efectuadas por los propios receptores (trabajadores activos) y de los aportes realizados por sus empleadores. De esta forma, la seguridad económica quedaba garantizada a través del empleo, que traía consigo una batería de derechos relacionados, haciéndolo funcionar como elemento integrador” (ANSES, 2011:43).

- 10) A su vez, a partir de la crisis estructural emergente, se impulsaron una serie de intervenciones estatales como el *Plan Trabajar*, el *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* y el *Programa Familias*, entre otros, que además de atenuar la conflictividad social y garantizar la gobernabilidad del propio sistema, se constituyeron en antecedentes directos en nuestro país de políticas públicas de transferencia o distribución secundaria de ingresos.

7 Esto es, menos actores y grupos se hicieron acreedores y “me-recedores” de porcentajes cada vez mayores de los excedentes de riqueza, incrementando significativa y sostenidamente, en consecuencia, sus márgenes y niveles de acumulación.

8 Este debate, a decir verdad, no representaba una novedad en el país ni en la propia región, ya que prácticamente desde mediados de la década anterior, surgieron en diversos países de Amé-



de la Seguridad Social más allá de los límites de las condiciones laborales o del nivel de percepción de ingresos. Se diseñan y sostienen, a partir de entonces, un conjunto de políticas públicas afines a estos propósitos, que apuntan al mejoramiento de las posibilidades y la calidad de vida de los sectores más pobres y vulnerables de la población. Según algunos análisis realizados en esa coyuntura, mediante este tipo de acciones políticas se pretendía cambiar una cultura de ocultamiento de sujetos, históricamente postergados, para sustituirla por una cultura de reconocimiento y de respeto a la diversidad, la ciudadanía y sus derechos humanos básicos y fundamentales. Intentando, en consecuencia, "crear una cultura de ampliación, no sólo de los derechos, sino de los sujetos de los derechos" (Linhars Barsted, 2003: 175).

Durante la primera mitad del mandato del presidente Kirchner, además de retomarse y profundizarse una serie de políticas que permitieran salir de la crisis económica, comienzan a encararse una serie de iniciativas dirigidas a ampliar el consenso alrededor de su administración y salir definitivamente de la crisis política (Bonnet, 2015)<sup>11</sup>. Entre 2006 y 2007, se registrará una estabilización de la situación económica y política, posible por la expansión y crecimiento económico, el incremento del empleo, el salario real y el consumo, el retroceso de la conflictividad social y política, etcétera y una consecuente, consolidación y ampliación del consenso mayoritario en torno a la gestión gubernamental, que logrará imponer electoralmente su continuidad, con el triunfo presidencial de Cristina Fernández de Kirchner.

Transcurrido ese primer periodo de estabilización y crecimiento económico, ampliación y consolidación de los consensos políticos y disminución de la conflictividad social, durante la primera mitad de 2008 se produce el conflicto y disputa entre distintas fracciones de la burguesía agraria y agroindustrial, en torno a la apropiación de la renta agraria y la iniciativa del gobierno nacional de incrementar los porcentajes de retenciones a las exportaciones de ciertos productos primarios, que desembocó en una crisis política interna en la propia coalición gobernante. Le seguiría, consecuentemente, un importante deterioro de la imagen del gobierno y una pérdida del consenso construido, que se expresó abiertamente en los resultados adversos obtenidos durante las elecciones parlamentarias de junio de 2009; agravado por un escenario

fuertemente condicionado por la crisis internacional, que se caracterizaba por una aceleración de la inflación, estancamiento del salario real y aumento de los índices de pobreza.

Frente a este estado de situación, como alternativa a la crisis política desatada y como parte de una estrategia tendiente a recomponer los consensos alrededor de su administración y recuperar la iniciativa política, en el marco de una economía que volvería a mostrar signos de recuperación y crecimiento, el gobierno de Fernández de Kirchner impulsaría un conjunto de medidas de corte decididamente progresistas (Varesi, *op. cit.* y Bonnet, *op. cit.*) que servirían para revertir la situación, en especial con aquellos sectores sociales históricamente menos favorecidos, llegando incluso a influir decididamente su re-elección presidencial en 2011<sup>12</sup>.

En este contexto, en octubre de 2009, a través de la firma del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1602/09, el gobierno de entonces establece con alcance nacional, un régimen de asignaciones familiares basado en un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS), incorporándose al plexo normativo de la ley 24.714, de carácter mensual, "destinado a niños, niñas y adolescentes que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentre desocupados o se desempeñen en la economía informal" (Art 1º, Inc. c). En 2013, se decidió ampliar también la cobertura a las mujeres embarazadas, desde la semana 12 de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo y por disposición de ANSES, se determinó que las madres, serían las titulares de la prestación de manera directa, aunque la tenencia de los hijos sea compartida. Como contrapartida, se exige como requisito condicional, que los menores, a través de la mediación de sus tutores –responsables, acrediten anualmente –mediante una Libreta de Seguridad Social–, el cumplimiento de los controles sanitarios como el plan de vacunación y, para los menores en edad escolar, además, la certificación del cumplimiento efectivo de la escolaridad obligatoria correspondiente<sup>13</sup>. Y más recientemente,

12 Se destacan, especialmente, la estatización de Aerolíneas Argentinas y Austral y las AFJP; la adquisición de los derechos de transmisión televisiva del fútbol nacional y la puesta en marcha del Programa Fútbol para Todos, la sanción de la Ley de Medios Audiovisuales, la política pública de AUHPS, el Programa Conectar Igualdad, la sanción de la Ley de Matrimonio Igualitario; entre otras iniciativas. Consideramos que el trabajo de Alberto Bonnet (*op. cit.*: 99-108) resulta ser una referencia importante en el tratamiento y análisis de cada una de estas iniciativas, sus principios y resultados.

13 Según la normativa quedaban excluidos del beneficio, expresamente, los trabajadores que se desempeñaran en el ámbito de la economía informal que percibieran una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil (disposición que en la práctica resultaba de imposible comprobación, ya que dependía de la

11 Purga en la cúpula de las Fuerzas Armadas, comprometida con la represión de la última dictadura cívico-militar; declaración de nulidad e inconstitucionalidad de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida; recambio de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia; ensayo del armado del proyecto de "transversalidad" política; entre otras. Un interesante y sugerente análisis de este periodo de gobierno y las sucesivas administraciones de Fernández de Kirchner, puede leer en Bonnet, Alberto (*op. cit.*): *La insurrección como restauración. El Kirchnerismo*. Buenos Aires: Prometeo.

en julio de 2015, con el voto unánime de los legisladores oficialistas y opositores, se estableció por ley la aplicación de la movilidad semestral de la AUHPS, la asignación por embarazo y las asignaciones familiares, según el mismo cálculo con que se actualizan los haberes jubilatorios.

A partir de entonces, la política pública de AUHPS ha logrado convertirse en uno de los pilares y referentes significativos de una gestión de gobierno del Estado Nacional, que por decisión, definición y estrategia, asumió su centralidad y responsabilidad como garante de ciertos derechos en materia de Protección y Seguridad Social. Esta política, según lo expresado desde el propio discurso oficial, además de significar un reconocimiento de derecho y realizar una transferencia de recursos monetarios a sectores vulnerados de la población, pretendía la reducción de la indigencia y la pobreza, la reactivación de las economías domésticas y regionales y en el largo plazo, la inclusión social y educativa (Roca, *op. cit.*). Hacia fines de 2015, según cifras oficiales del ANSES, el total de niños, niñas y adolescentes cubiertos por esta política pública, llegaba a un total de poco más de 3,6 millones; más del 40% de ellos, se situaban en los primeros tramos de edad (hasta los 5 años), cuando resultan más cruciales los controles de salud y el cumplimiento del plan obligatorio de vacunación previsto.

Una serie de investigaciones específicas, desde enfoques, metodologías e intereses diversos, se han ocupado de estudiar y analizar los procesos de implementación y los resultados parciales de esta política pública<sup>14</sup>. En nuestro caso, consideramos la importancia y necesidad de optar por un abordaje y tratamiento relacional que la sitúa históricamente y se inclina por pensar sus propios alcances y límites en relación al

---

autoexclusión de los propios trabajadores), así como de los contribuyentes bajo la categoría de monotributistas (a excepción de aquellos inscriptos en el servicio doméstico o amparados por el denominado monotributo social). Se exigía, asimismo, que el destinatario fuese argentino, hijo de argentino (nativo o por opción), naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a tres años; quien debía acreditar su identidad, mediante Documento Nacional de Identidad y su vínculo específico entre el titular y los niños/as y adolescentes, sujetos de ese derecho.

14 Específicamente nos referimos a los trabajos de Agis, Emmanuel, Cañete, Carlos y Panigo, Damián (2010): *El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*; Gasparini, Leonardo y Cruces, Guillermo (2010): *Las Asignaciones Universales por Hijo. Impacto, discusión y alternativas*; Roca, Emilia (2011): *Asignación Universal por Hijo (AUHPS): extensión de las asignaciones familiares*; Danani, Claudia y Hintze, Susana (Comp.) (2011): *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina (1990 – 2010)*; y más recientemente, Novacovsky, Irene y Kliksberg, Bernardo (2015): *El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*.

complejo entramado que conllevan las propias configuraciones familiares y los procesos de escolarización, resultantes y correlacionados dialécticamente con los singulares contextos políticos, histórico-sociales y regionales<sup>15</sup>.

En consecuencia, nos distanciamos de aquellos planteos que tienden a hablar en términos de “impactos” a la hora de describir, analizar y/o “comprobar” las consecuencias, alcances y/o resultados de esta política pública; como si las políticas públicas fueran intervenciones predefinidas y prefiguradas de antemano y acabadamente, que luego se “bajan” o implementan unilateralmente y según los mismos criterios y sentidos, en los diversos escenarios y contextos, buscando incidir sobre las diversas dimensiones de la vida y dinámicas sociales, sujetas a los posibles “impactos” de esa intervención.

Por ello en la investigación correspondiente, a cuyos resultados nos remitimos para el desarrollo de los apartados siguientes, decidimos incorporar las voces, percepciones y significaciones de los propios actores sociales, directamente o indirectamente involucrados con el desarrollo de esta política pública, en el marco de sus particulares condiciones de vida, trayectorias y contextos. Interesa referirnos particularmente, en este caso, a las percepciones y significaciones de estos actores sociales acerca de la política de AUHPS, como también a las posibles relaciones entre esta política pública y la vida cotidiana y familiar y los procesos de escolarización e inclusión social y educativa.

### Percepciones y significaciones acerca de la política de AUHPS

A partir del estudio de referencia mencionado, consideramos que no es posible analizar las percepciones, las significaciones y los distintos posicionamientos que asumen los actores sociales acerca de la AUHPS, sin dejar de tener en cuenta sus diversas trayectorias personales, familiares, socioeducativas, laborales y profesionales, en cuyos procesos se han ido viviendo y conformando un conjunto de experiencias, esquemas de percepción, apreciación y acción<sup>16</sup> —o ciertos hábitos resultantes de posiciones de “clase” (Bourdieu, 1988)—, que

---

15 Este planteo se aleja de ciertas concepciones que tienden a des-historizar los procesos socioculturales y/o superponen distintos aspectos sin jerarquización alguna; como también aquellas que dicotomizan las problemáticas centrándose solamente en las dimensiones subjetivas, reduciéndolas y simplificándolas en correlaciones lineales (Achilli, 2010). Si bien no dejamos de reconocer, asimismo, que no hay una manera única ni axiomática de hacer análisis de las políticas públicas (Shore, 2010); ya que mientras que en ciertos casos se prefiere enfocar en detalles micros o abordajes macros, otros optan y promueven, en cambio, abordajes y tratamientos más amplios, incluso “mixtos” o combinados.

16 Esquemas de percepción respecto a las políticas públicas anteriores, al “valor” del empleo formal, a la vida familiar y los

precisamente, condicionan y moldean sus percepciones, significaciones y posicionamientos actuales. Entendemos a estas trayectorias, como recorridos y construcciones, que a nivel de la experiencia vivida, se van dando en el tiempo e incluyen tanto los aspectos estructurales como las significaciones que éstos asumen para los propios sujetos (Santillán, 2007). En otros términos, es posible apreciar cómo "bajo la apariencia de trayectorias individuales, descubrimos trayectorias sociales que son trayectorias de clase, por cuanto a un volumen y estructura determinada de capital heredado corresponde un abanico de trayectorias y posiciones más o menos equivalentes" (Bourdieu, *op. cit.*: 122).

Entre los actores sociales directamente relacionados con esta política pública: padres, tutores y estudiantes, resulta frecuente hallar definiciones y apreciaciones que destacan la importancia y significatividad que adquiere en estos casos la AUHPS, en tanto se la considera como una "ayuda" por parte del Estado –también como un "apoyo", "aporte" o un "sueldo"–. "Ayuda", que la mayoría de las veces, no es entendida como una "dádiva estatal" sino un "ingreso monetario" por la existencia de menores en la conformación del grupo familiar. "Ayuda" que se integra y se suma, además, a otros ingresos monetarios o recursos –provenientes del empleo informal, las redes sociales o comunitarias, comedores barriales u otras políticas– que estas familias, mediante múltiples estrategias, logran obtener y que resultan necesarios para apuntalar y afianzar los procesos y tiempos de escolarización de sus hijos o menores a cargos e inclusive, en determinados casos, permite sostener la propia vida familiar y cotidiana. En síntesis, una "ayuda" mayoritariamente orientada a la satisfacción de distintas necesidades básicas fundamentales, que incluyen tanto la compra de elementos vinculados al sostenimiento de la escolaridad (no solamente los útiles, sino también calzados y ropas, etcétera) como también otros gastos relacionados a la vida cotidiana y a la subsistencia familiar (alimentos, servicios de luz, agua, gas, etcétera). Es decir, la AUHPS es reconocida como una "ayuda" que modifica tanto las oportunidades, como las posibilidades de acceso a ciertos bienes necesarios para el desenvolvimiento y la subsistencia de las familias.

La AUHPS es percibida también como "ingreso" o "ayuda", cuya "regularidad" resulta ser la característica fundamental, distintiva y recurrentemente destacada favorablemente, respecto a otros ingresos obtenidos estratégicamente por las unidades familiares<sup>17</sup>.

procesos de escolarización, los usos y el manejo del dinero, los criterios de consumo, entre otros.

17 Al referirnos a "unidades familiares o domésticas", aludimos a un "grupo de personas que interactúan en forma cotidiana, regular y permanente, a fin de asegurar mancomunadamente el logro de los siguientes objetivos: su reproducción biológica, la preservación de su vida, el cumplimiento de todas aquellas prácticas, económicas y no económicas, indispensables para la

Es precisamente esta regularidad del ingreso monetario que representa la política, la que permite a muchas de estas familias, pensar con relativa "previsibilidad" inversiones que suponen proyección en el tiempo: compra en cuotas, pedir "fiado", alternar las compras para cada uno de sus hijos o menores a cargo, sacar un préstamo, proyectar arreglos en la vivienda, entre otras posibilidades. Es claro que estas prácticas familiares, ponen en cuestión aquellas posiciones y perspectivas que tienden a simplificar y estigmatizar los usos que hacen estos sectores sociales de los recursos, generalmente asociados a las ideas de: "usos más inmediatos", "poco planificados", "sin criterios", "sin un orden de prioridades", entre otros. Podría decirse que para estas familias, la AUHPS es el "ingreso monetario regular" con el que cuentan mes a mes, que combinado con "otros ingresos" –devenidos de la informalidad u otras fuentes–, colaboran para la satisfacción de las necesidades básicas fundamentales de las familias, de niños/as, adolescentes y jóvenes y su proceso de escolarización. Asociadamente a ello, suelen emerger expresiones como "saber administrar", "procurar aprovechar bien", "estirar", "hacer rendir", como las claves para sortear las múltiples dificultades que enfrentan las familias en condiciones de pobreza y desigualdad.

En ciertos casos observamos cómo esta "ayuda regular" no sólo es valorada por su directa incidencia para el sostenimiento de la vida cotidiana de las unidades domésticas, sino también en cuanto posibilita nuevas formas de organización familiar y acompañamiento de los menores a cargo. Permitiendo que, en determinadas situaciones, las madres trabajen menos horas fuera de la casa y acompañen más a sus hijos o menores a cargo en las diversas actividades e inclusive puedan ellas mismas estudiar, pudiendo cumplimentar su escolaridad primaria, secundaria u alguna otra alternativa de formación.

En definitiva, la AUHPS es definida y significada como un "ingreso monetario regular", que ayuda a dar respuesta a las diferentes necesidades de la vida cotidiana y a los procesos de escolarización de los/as niños/as, adolescentes y jóvenes. Aunque se evidencia mayoritariamente y con suficiente notoriedad, que la obtención de ingresos monetarios a través del "propio trabajo" –"el que tienen", "el que tuvieron en otras épocas", "el que desean como posibilidad o alternativa futura", etcétera–, constituye la estrategia fundamental y preferida como forma de acceso a los recursos necesarios para sostener la vida familiar. Este hecho se corresponde a su vez, con los resultados de otros estudios que contrarrestan la objeción –sostenida muchas veces desde un sentido común social y mediáticamente construido–, que señala que este tipo de políticas de transferencias de ingresos podrían llegar a tener un efecto sustitutivo respecto a los ingresos obtenidos en el mercado formal o informal y, en consecuencia, desestimular o desalentar la búsqueda de empleo o aun la permanencia por parte de quienes reciben la AUHPS o sus familiares (Novakovsky y Kliksberg, *op. cit.*).

optimización de sus condiciones materiales y no materiales de existencia" (Torrado, 2004:8).



Sin embargo, es preciso señalar que muy pocos de estos actores sociales reconocen y significan a la política pública de AUHPS como un “derecho social”. Resulta conveniente, en consecuencia, pensar y desarrollar intervenciones futuras tendientes a lograr modificaciones paulatinas en las representaciones sociales, fuertemente instaladas y en sus percepciones y prácticas, para consolidar y afianzar esta y otras políticas públicas, que amplíen y garanticen el Sistema de Protección y Seguridad Social, desde una perspectiva de derecho.

Mucho más complejo y diverso resulta ser el conjunto de percepciones y significaciones acerca de la AUHPS de otros actores sociales: directivos, docentes y funcionarios. Identificamos y diferenciamos, por una parte, aquellos que se inclinan por afirmar y sostener una visión y opinión negativa de esta política, en tanto la asocian a cierto tipo de “dádiva del gobierno, el Estado o los políticos” hacia un sector de la población, no necesariamente “merecedor” de este tipo de iniciativas y generalmente tipificado como “no trabajador”, “vago”, “haragán”, “videdor de planes”, entre otros. Desde estos planteos, los recursos económicos que distribuye el Estado se conciben, no como una estrategia de inclusión social o reconocimiento de derechos, sino como apenas un “regalo” o una “limosna insignificante” que no transforma significativamente la vida ni los recursos de los afectados (Gluz, 2006). Es evidente que la AUHPS está referenciada y ponderada en función de un particular posicionamiento y valoración que sostienen estos actores acerca del “trabajo formal”, como único medio y fuente –aparentemente importante– para el reconocimiento social y de derechos. En consecuencia, bajo esta generalización simplificadora se produce una doble estigmatización de los sectores en situación de pobreza y desigualdad a quienes incluye esta política pública: por un lado, se los denosta por “no tener trabajo” y “no querer trabajar” y por otro, se los denosta también, al no reconocer o desconocer que muchas de estas familias desarrollan trabajos de tipo informales, que les permite obtener ingresos para sostener la vida cotidiana y familiar; sin lo cual, la transferencia monetaria percibida mediante la AUHPS no alcanzaría siquiera para garantizar la propia subsistencia del grupo familiar.

Estos actores sociales, mayoritariamente, tienden a asumir también una posición y función, en tanto “agentes estatales”, que parece “autorizarlos” y “legitimarlos” a realizar evaluaciones y prescripciones sobre los “usos” que realizan las propias familias del ingreso percibido mediante la AUHPS; especialmente en situaciones en que la utilización de esta transferencia monetaria, por estar arraigada en otras racionalidades y prioridades, no necesariamente se condice con las expectativas y representaciones esperadas por estos actores. Existe un riesgo latente de “asumirse” y “erigirse” como agentes “veedores y prescriptores” de los usos, apelando incluso a la amenaza y a múltiples formas de coacción (“no firma de la libreta certificando la cobertura sanitaria o cumplimiento de la escolaridad obligatoria”, “amenaza de denuncia a los organismo correspondientes”, etcétera). Tal vez por ello,

resulten persistentes sus demandas de mayores y mejores “controles” por parte de los organismos responsables de esta política pública.

Estas prácticas “prescriptivas”, “moralizantes” y de “control social”, erigidas desde ciertas visiones y posiciones de clase, resultan ser de larga tradición y raigambre en el sistema educativo argentino y bajo determinadas condiciones se expresan, activan y hacen más visibles. Habrá que estar atento para que este tipo de situaciones no produzca un tipo de “darwinismo social” (Bourdieu, 1999); constituido como dispositivo de control, que termine “vigilando” no sólo la condicionalidad de la escolaridad y atención sanitaria prevista, sino también los posibles usos que realizan las familias de este ingreso monetario, para finalmente definir y pautar quiénes son los “reales y buenos merecedores” y quiénes “no lo son”. Lo cual se aleja sustancialmente de una perspectiva de reconocimiento y garantía de los derechos sociales básicos y esenciales.

Por otra parte, fue posible identificar dentro de este conjunto, actores sociales que se inclinan por sostener una visión y opinión favorablemente positiva de la AUHPS, por considerarla una “ayuda” y un “medio” que colabora directamente para que las familias puedan resolver algunos de los problemas cotidianos vinculados a la satisfacción sus necesidades básicas fundamentales, como también a la adquisición de los útiles y elementos necesarios para la escolaridad de los/as niños/as, adolescentes y jóvenes. Reconocen a su vez, mayoritariamente, que la condicionalidad de la escolaridad prevista por la AUHPS, mejora las oportunidades y posibilidades de “acercamiento”, “presencia”, “contacto” y “relación” de las familias con las propias escuelas, docentes y directivos, a la vez que genera reales posibilidades para la constitución de nuevas tramas que tornen posible y efectivo el derecho social a la escolarización y a la educación. Esta ponderación positiva está íntimamente vinculada a la importancia y significatividad que tiene para estos actores sociales, el cuidado y la protección de la niñez en contextos de pobreza y desigualdad, como una apuesta y una inversión fundamental para el desarrollo social futuro.

Más allá de las posiciones asumidas por estos distintos actores sociales, se evidencia un “común y manifiesto desconocimiento” respecto a la política pública de AUHPS, sus fundamentos y propósitos esenciales. Desconocimiento que en la mayoría de los casos, según sus percepciones y significaciones, está asociado a una “falta de información pertinente” que supere, clarifique o complemente los trascendidos mediáticos y sociales en circulación. En muchos casos, el propio “desconocimiento”, conduce a que estos actores sostengan un conjunto de apreciaciones y realicen una serie de prácticas, que en nada se condicen con los postulados y propósitos de esta intervención estatal: “juzgar y prescribir los usos”, “amenazar con denunciar supuestas irregularidades”, “creer que sin constancia de escolaridad no hay beneficio posible”, “condicionar la firma de la libreta”, entre otros. Habría que pensar en posibles acciones –desde los organismos responsables de la gestión de la política como desde los propios sistemas educativos–, tendientes a lograr una mejor y mayor apropiación por parte de los diversos actores sociales involucrados en la AUHPS



y en el conjunto social, sobre los objetivos, fundamentos, condicionalidades, etcétera de la política.

## La AUHPS, la vida cotidiana y familiar y los procesos de escolarización e inclusión social y educativa

La AUHPS ayuda y colabora a producir ciertas modificaciones en los "consumos domésticos" de las familias. Los testimonios de los actores sociales se ocupan de reseñar las diversas formas que adquiere, traduce o manifiesta, este cambio en las oportunidades y posibilidades de consumo para cada grupo familiar y cómo ello, redundando en beneficio de los propios procesos de escolarización y educación de los/as niños/as, adolescentes y jóvenes. Así se destaca que estos consumos domésticos, mayoritariamente, se encuentran orientados a la satisfacción de distintas necesidades básicas consideradas fundamentales por estas familias; incluyendo tanto la compra de elementos necesarios para la escolaridad de los menores (útiles escolares, calzados, vestimenta, transporte, clases particulares de apoyo escolar, etcétera.), la posibilidad de solventar, inclusive, algunas actividades de esparcimiento y recreación ("ir al centro a pasear", "pagar la escuelita de fútbol", "tomar un helado, entre otras), como también realizar otros consumos vinculados a la vida cotidiana y la subsistencia de las propias unidades familiares (alimentos, servicios de luz, agua, gas, etcétera).

Algunos actores sociales, directivos y docentes, tienden y prefieren señalar, en cambio, que en determinadas situaciones estos "consumos" no necesariamente se orientan a la satisfacción o cobertura de aquellas necesidades, que desde sus perspectivas son consideradas como "prioritarias" y "relevantes". Por ello, se inclinan por "enjuiciar" y estigmatizar los "consumos domésticos" que realizan estos sectores sociales, por resultarles "superfluos", "innecesarios", "inmediatos", entre otros apelativos. Esto conlleva lógicamente, como ya lo expresamos anteriormente, a sostener una perspectiva y posición "desfavorable" o de "franca oposición" a la AUHPS y a las relaciones de ésta con la vida cotidiana, familiar y escolar de estos sectores sociales. De este modo, se construye y se refuerza una visión estigmatizante sobre los "consumos domésticos" realizados por las familias en contexto de pobreza y desigualdad; visión que se corresponde a una lógica dominante y hegemónica que entiende que los consumos de estos sectores sociales debieran "conformarse" y "limitarse", únicamente, a la satisfacción de "necesidades primarias" y "servicios básicos". Consideramos importante problematizar este tipo de visiones reduccionistas, estigmatizantes y moralizadoras de los consumos domésticos de estos sectores sociales, para ubicar en el centro del debate y el análisis, un tipo de comprensión más política, que explique e incluya también y necesariamente, la complejidad y la multiplicidad de razones que se entrelazan en cada situación.

Asimismo, como señaláramos anteriormente, a partir de la transferencia monetaria prevista por la AUHPS se fueron produciendo ciertas modificaciones en los consumos domésticos y servicios

regulares de las familias en condiciones de pobreza y desigualdad y en sus propias representaciones, en tanto se comienza a vislumbrar la posibilidad cierta de pensar y planificar, con relativa previsibilidad, inversiones que suponen proyección en el tiempo y que contribuyen al mejoramiento de las condiciones materiales y no materiales de vida de estos sectores sociales. Este tipo de modificaciones colaboran, sin lugar a dudas, en la generación de efectivos procesos de inclusión social.

Evidenciamos que entre las familias comprendidas por la AUHPS, las que perciben y administran la transferencia monetaria prevista son mujeres-madres, destacándose su centralidad en la organización y gestión de la vida cotidiana y familiar<sup>18</sup>. Este hecho remite a que mayoritariamente son las mujeres-madres quienes se ocupan del cuidado y la reproducción de la vida social, especialmente en este tipo de contextos. En consecuencia, habrá que diseñar y desarrollar iniciativas que reconozcan, fortalezcan y contribuyan al desarrollo de genuinos procesos para su "empoderamiento" tendiente a modificar la desigualdad social.

Las estrategias laborales familiares en estos contextos, caracterizadas habitualmente por la informalidad, la precariedad y la alternancia en el tiempo suelen combinar el empleo de los integrantes adultos y, en algunos casos, el de los hijos o menores a cargo. La vigencia de la política pública de AUHPS supuso, en este sentido, determinados cambios entre los que se incluyen: la disminución de las horas de trabajo que las mujeres-madres realizan fuera del hogar, la búsqueda de nuevas formas de generación de ingreso a través de actividades que permitan acompañar la vida y la escolaridad de los menores, la modificación de la necesidad imperiosa de disponer de la fuerza de trabajo de los menores a cargo, entre otras. Así "parar la olla", "ayudar al esposo" y "ayudar en la casa", resultan ser las funciones primordiales que adquieren los salarios provenientes del trabajo remunerado de los distintos integrantes de estas familias y que, en un contexto de división del trabajo sexual y generacional en las unidades domésticas, ubican a las mujeres-madres, en un papel central de su economía: reciben el dinero y administran los gastos del grupo (Gutiérrez, 2005), al tiempo que organizan y gestionan la vida cotidiana y familiar. Resultando evidente, según lo ya señalado, que la obtención de ingresos monetarios a través del propio trabajo, constituye la estrategia y opción preferida como forma de acceso a los recursos necesarios para sostener la vida cotidiana y familiar.

18 Varios trabajos se han dedicado a mostrar que las mujeres invierten más en capital humano de sus hijos que los hombres (Thomas, 1991, Thomas y Strauss, 1997), entre otros. En Marchionni, Mariana y Conconi, Adriana (2008): ¿Qué y a quién? Beneficios y beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas de ingreso. En Cruces, G.; Moreno, J. M.; Ringgold, D. y Rofman, R. (Eds.). *Los Programas Sociales en Argentina hacia el Bicentenario*. Buenos Aires: Banco Mundial.

En resumen, la estrecha vinculación existente entre el ingreso monetario regular previsto por la AUHPS y otros ingresos familiares, estaría colaborando en las oportunidades de acceso a diversos bienes y recursos y las posibilidades concretas –que al parecer, reconocen y vislumbran estos sectores sociales– de comenzar a pensar y proyectar un presente y un futuro distinto para sus niños/as, adolescentes y jóvenes, a partir de procesos de inclusión social, escolar y educativa.

Por otra parte, se reconocen y evidencian ciertos cambios vinculados a los procesos de escolarización de los/as niños/as, adolescentes y jóvenes de aquellas familias con AUHPS. En especial, porque además de colaborar en la cobertura de los recursos necesarios para sostener la vida cotidiana, familiar y la propia escolarización de los hijos o menores a cargo, incentiva y ayuda a que los estudiantes “asistan” con mayor “regularidad” a las escuelas, al tiempo que incrementa la concurrencia a las escuelas de los propios padres, tutores o adultos responsables y genera otras condiciones de posibilidad para los propios procesos de enseñanza y aprendizajes.

Un conjunto de estrategias despliegan muchas de estas familias para acompañar y sostener la asistencia y escolarización de sus hijos o menores a cargo, algunas de las cuales responden a las propias trayectorias familiares y otras en cambio, se estrechan y complementan con los propios alcances de la AUHPS. Acompañar y sostener la escolarización representa un esfuerzo económico, cotidiano y significativo, que escasamente es reconocido y valorado como tal y que se vincula con las posibilidades concretas de afrontar los “costos” que supone la concurrencia a las escuelas; así es posible reconocer, una decisión y un esfuerzo familiar –aunque acotado muchas veces por las situaciones de pobreza y desigualdad que viven cotidianamente estos sectores sociales– para que los/as niños/as, adolescentes y jóvenes “cuenten con los materiales y elementos necesarios”, que pueden llegar a colaborar y sostener “exitosamente” su escolaridad (útiles escolares, calzados, vestimenta, transporte, clases particulares de apoyo escolar, etcétera.). Como bien señala Rosa Torres (2008: 4), “una cosa es que haya una escuela disponible y otra que las familias y los alumnos puedan acceder efectivamente a ella, no solo en términos de distancia física sino de costos”. En este sentido, “el supuesto implícito de que la escuela pública es gratuita, oculta que el sentido público de la escuela no está resuelto por su gratuidad y que la escolaridad no es gratuita ya que históricamente ha sido responsabilidad de las familias sostener los costos de la trayectoria escolar de sus hijos, con los efectos diferenciadores que ello produce en situaciones de profunda desigualdad social” (Redondo, 2004: 187)<sup>19</sup>. En esta trama estratégica se inscribe y es ponderada positivamente, la política pública de AUHPS, en tanto “ingreso monetario regular” que ayuda a apuntalar y afianzar los procesos de escolarización.

A estas estrategias, se suman otras vinculadas a los diferentes modos y formas de acompañamientos necesarios para garan-

tizar la escolaridad. Así, “organizar los tiempos y quehaceres familiares”, “distribuir responsabilidades y tareas”, “insistir”, “hacer esfuerzos o sacrificios”, “exigir”, etcétera, resultan ser acciones cotidianas desplegadas por muchas de estas familias a fin de facilitar y asegurar, no sólo la concurrencia a las escuelas, sino también la “asistencia regular” y la propia escolaridad de sus hijos o menores a cargo. Propiciar y promover acciones para concretar esta “asistencia regular”, aun cuando puede parecer una “obviedad”, representa en muchos casos, una “apuesta estratégica” que realizan estos sectores para garantizar la escolaridad y la educación de los/as niños/as, adolescentes y jóvenes; tal vez, mediante esta “apuesta estratégica”, se habilita la posibilidad de pensar un “futuro distinto” en lo personal, familiar y/o social. En este sentido, la “condicionalidad” propuesta por la AUHPS puede llegar a constituirse en una acción tendiente a fortalecer y asegurar no sólo la “asistencia regular” y el desarrollo de las actividades diarias de escolarización, sino también la garantía de la inclusión social y el derecho individual y social a la educación. Esta “condicionalidad”, asimismo, resulta estar afectada y “condicionada” por los propios vaivenes que supone la vida cotidiana en estos contextos (ingresos escasos, inestabilidad y precariedad laboral, migraciones frecuentes, dificultades, reorganizaciones y modificaciones casi permanentes de las dinámicas familiares, problemas habitacionales, etcétera) y por los propios problemas que conllevan los procesos de escolarización (ausentismo, sobre-edad, deserción, repitencia, fracaso escolar, persistencia de problemas de enseñanza-aprendizaje, terminalidad, entre otros).

Acompañar la escolaridad implica también “ayudar a los hijos o menores a cargo con las tareas escolares”, especialmente en el nivel primario, que supone desplegar e inventar un conjunto de estrategias para superar dificultades, límites personales y, a la vez, hacer uso de los saberes con que se cuenta o de los que se dispone. Estas estrategias incluyen: “ir a hablar con las maestras para interiorizarse sobre los procesos de enseñanza-aprendizaje”, “sumar los saberes adquiridos en las propias trayectorias escolares”, como también, poner en funcionamiento todo un sistema de ayuda y colaboración dentro del grupo familiar, la red de parentesco, comunitaria o vecinal. La “concurrencia de los propios padres o adultos responsables a las escuelas”, es reconocida como otra forma de acompañamiento necesario para garantizar la escolaridad. En tal sentido, el requisito de “condicionalidad” de la escolaridad mejora las oportunidades y posibilidades de “acercamiento”, “presencia” y “relación” de las familias con las escuelas, a la vez que genera reales posibilidades para la constitución de nuevas tramas entre estos actores sociales, tornando posible y efectivizando el derecho a la escolarización y educación<sup>20</sup>.

19 El trabajo de Katarina Tomasevski (2006), analiza cómo en la mayoría de los países de la región, en los hechos, la educación pública ha dejado de ser gratuita.

20 La frecuencia y los modos de “estar presente” en las escuelas, adquieren diferentes características de acuerdo a las particula-

Este acompañamiento supone incluso y en determinadas circunstancias, vencer “barreras”, “dificultades”, “prejuicios” y asumir los propios límites personales y sociales; por estas y otras múltiples razones que escapan las intenciones y los deseos de algunos padres y madres, no siempre puede concretarse conforme a las expectativas de las propias escuelas, directivos y docentes. Estas situaciones, evidentemente, desafían las miradas y los análisis que solamente pretenden medir –y en consecuencia “reducir”– la participación de acuerdo a criterios cuantitativos que generalmente prefieren asociar participación y acompañamiento de la escolaridad, con “presencia efectiva”.

En síntesis, acompañar a los/as niños/as, adolescentes y jóvenes en su escolaridad, además de significar un esfuerzo económico, social, organizativo y simbólico, que no necesaria y simplemente implica “concurrir a la escuela”, presupone desplegar una serie de acciones y estrategias que favorezcan y aseguren mejores trayectorias escolares y las acreditaciones correspondientes. Acreditaciones que no sólo remiten a la posibilidad de conclusión o terminalidad de los distintos niveles de escolarización, sino también a la necesidad y oportunidad de acceso a los “saberes certificados” y “socialmente legitimados”, indispensables para la concreción y realización de “otros proyectos” y “otros futuros”, en el marco del “horizonte de lo posible” (Duschatzky, 2005).

Estas trayectorias escolares se hacen más dificultosas de sostener en el nivel secundario, que actualmente ofrece mayores posibilidades de incorporación, pero a la vez, presenta importantes problemas para garantizar los aprendizajes, la permanencia y la terminalidad. En este sentido, las condiciones materiales de vida de buena parte de las familias –que muchas veces conlleva a la necesidad imperiosa de que los menores ingresen rápidamente al mercado laboral–, la maternidad temprana y las desigualdades territoriales –que suponen a la vez desigualdades de oportunidades y acceso–, resultan ser las principales dificultades para mantener la escolaridad secundaria de los adolescentes y jóvenes. Se suman además, las propias trayectorias escolares de estos adolescentes y jóvenes, muchas veces marcadas por el “fracaso” (repitencia o abandonos esporádicos) que genera desaliento y en ciertos casos, acelera el abandono; como así también otros factores más complejos aún, asociados al capital cultural de origen, a la producción y distribución desigual que socialmente se realiza de estos capitales, entre otros (Beech y La-

rondo, 2007)<sup>21</sup>. En este complejo entramado de situaciones que desafían la escolaridad secundaria, se inscribe la política de AUHPS, que mediante la “condicionalidad”, aspira a fortalecer y asegurar las trayectorias escolares.

Las estrategias de acompañamiento y sostenimiento de la escolaridad se complementan y reforzaban, a su vez, con otras estrategias institucionales o personales desarrolladas por algunas escuelas y ciertos directivos y docentes, quienes renuevan cotidianamente su “apuesta” y “compromiso” con la escolarización y educación de los/as niños/as, adolescentes y jóvenes. Los “registros y seguimientos personalizados de alumnos bajo asignación”, “las visitas domiciliarias para informarse acerca de las razones del ausentismo o abandono”, “las clases de apoyo”, “los programas nacionales y jurisdiccionales que se implementan”, “los proyectos o iniciativas institucionales”, “las redes sociales, barriales e interinstitucionales”, “las adecuaciones curriculares y de los criterios de acreditación y promoción”, entre otras, resultan ser algunas de las estrategias personales e institucionales desarrolladas y promovidas por escuelas, directivos y docentes, buscando acompañar y apuntalar cotidianamente los procesos de escolarización y producir alternativas que quiebren el orden de lo dado y establecido. Es decir, cotidianamente se desarrollaban múltiples estrategias, acciones y prácticas sociales y pedagógicas (áulicas y extra-áulicas), tendientes a la construcción, el fortalecimiento y afianzamiento de los procesos de escolarización y educación; esta apuesta conlleva asumir, lidiar y trabajar, asimismo, con un conjunto de problemáticas y conflictos que a diario permean y constituyen la vida social, escolar y familiar en estos contextos.

Estas múltiples estrategias desplegadas se mueven cotidianamente en la difícil tensión entre “enseñar” y “asistir”; considerada no como una antinomia extorsiva –en tanto “descalificación manifiesta de la idea de asistencia, sumada a la obligación de optar por lo que podríamos llamar una enseñanza desafectada, profesionalizada” (Antelo, 2005: 3), que supone que “quién asiste no enseña”– sino como dimensiones de las prácticas docentes cotidianas que se necesitan e implican mutuamente. Es decir, “en lugar de suponer que aquel que asiste no enseña o que el que enseña no asiste, y reducir la problemática de educar a la asistencia o a la enseñanza, es preciso sostener que ni una ni otra se producen como prácticas aisladas, cerradas en sí mismas, excluyentes entre sí (...). Partir de una concepción en la cual la asistencia y la enseñanza son los polos opuestos de una relación, expresa tanto un modo de comprender qué es asistir como comprender qué es enseñar. La construcción cotidiana del asistir y el enseñar en las escuelas no sólo no tiene un sentido unívoco sino que, por

ridades, trayectorias y posibilidades de cada grupo familiar. En algunos casos, concurren diariamente acompañando y transitando con sus propios hijos o menores a cargo los diferentes trayectos hacia las escuelas; otros en cambio, prefieren participar y colaborar en los eventos organizados ocasionalmente por las escuelas o bien acercarse cuando se solicita su presencia desde la institución escolar.

21 Por su parte Tenti Fanfani (2007: 3), señala que “entre los principales factores que explican la interrupción de las trayectorias escolares de los adolescentes y jóvenes, se hallan los factores económicos, los factores vinculados a la estructura y dinámicas familiares de los sujetos, factores culturales de las nuevas generaciones, y también factores escolares, vinculados a las características de la oferta educativa en el nivel medio”.



el contrario, incluye modificaciones, movimientos, desplazamientos significativos, marcados por los sujetos” (Redondo, *op. cit.*: 86-87)<sup>22</sup>.

Un menor número de directivos y docentes prefieren, en cambio, señalar que no evidencian cambios en los procesos de escolarización de los/as niños/as, adolescentes y jóvenes de aquellas familias con AUHPS. En estos casos se entiende y asocia a esta política pública como un “plan social más” y que como tal, es significado en términos de “dádiva del gobierno, el estado o los políticos” hacia determinados sectores sociales; sin reconocer que esta política, se inspira y sostiene en una racionalidad completamente diferente, basada en un explícito reconocimiento y promoción de los derechos para la inclusión social. En la mayoría de estos casos se enfatiza en las múltiples carencias, dificultades y problemas que encierran los procesos de escolarización y educación en estos contextos sociales (falta de los útiles necesarios, repitencia, abandono, sobre-edad, etcétera), evitando considerar la multiplicidad de aspectos que se imbrican en la problemática y omitiendo la consideración y puesta en cuestión de las propias prácticas docentes y pedagógicas desarrolladas; a la vez se tiende a afirmar y sostener, como ya se analizó anteriormente, una perspectiva y posición “desfavorable” o de “franca oposición” a esta política pública y a sus posibles relaciones en la propia vida cotidiana, familiar y escolar.

Aludimos y analizamos hasta aquí la importancia y significatividad que adquiere la AUHPS para ciertos actores sociales en el marco de la investigación realizada, al colaborar en la cobertura de los recursos necesarios para sostener la vida cotidiana y familiar, y también al resultar necesaria para apuntalar y afianzar los procesos y tiempos de escolarización de los niños/as, adolescentes y jóvenes (incentivando y ayudando a que “asistan” con mayor “regularidad” a las escuelas, incrementando la concurrencia de los propios padres o adultos responsables y generando ciertas condiciones de posibilidad para la enseñanza y los aprendizajes). Pero también, porque permite concretar aspiraciones, transitar espacios y acceder a oportunidades y posibilidades, en ciertos casos impensables, en el desarrollo de las singulares trayectorias sociales y familiares. Es decir, se vincula también a esta política pública con

un horizonte de posibilidades y oportunidades más amplio, ligado a los procesos de “inclusión social y educativa”<sup>23</sup>.

La ampliación de estos horizontes de posibilidades y oportunidades de las familias con AUHPS, redundando generalmente, en un bienestar de los propios niños/as, adolescentes y jóvenes (al poder contar con los recursos materiales para su vida cotidiana, participar de actividades de esparcimiento y recreación, acceder a “bienes” significativos en el marco de su ciclo vital y sus intereses etéreos, como así también, propiciar procesos de reorganización familiar, que en algunos casos conllevan a que los menores dejen de participar del mundo del trabajo y vuelvan a ocupar “su lugar”, con un pleno ejercicio de sus derechos, muchas veces relegados, vulnerados o avasallados, por las imperiosas urgencias cotidianas, ligadas a la subsistencia del grupo familiar, en estos contextos de pobreza y desigualdad). Aun cuando no es posible dejar de reconocer la necesidad imperiosa de producir modificaciones y cambios estructurales que garanticen y consoliden, en el mediano y largo plazo, estos procesos emergentes.

Esta política pública, asociada y combinada con otras iniciativas, resulta ser una mediación necesaria e indispensable para asegurar y garantizar la inclusión escolar y educativa en los distintos niveles obligatorios del sistema educativo y tornar efectivo el derecho individual y social a la educación. Sin olvidar que para que los procesos de enseñanza-aprendizaje se produzcan, también hacen falta condiciones escolares y pedagógicas adecuadas, y que las escuelas solas no pueden educar y al mismo tiempo garantizar las condiciones sociales, materiales, culturales, etcéteras, indispensables para los procesos inclusión social y educativa (Tenti Fanfani, *op. cit.*).

Es claro que los procesos de inclusión social, escolar y educativa enfrentan el desafío que supone el reponer un imaginario educativo común, fuertemente arraigado en los sistemas educativos, que impugne la idea y la lógica de circuitos diferenciados de escolarización y de acceso a los bienes y derechos sociales, educativos y simbólicos, considerados básicos y fundamentales (Redondo, 2007); a fin de transformar los procesos de fragmentación, degradación y/o exclusión de amplios sectores sociales en procesos de integración

22 En ese mismo tenor, afirma Estanislao Antelo (2005), “se olvida fácilmente que asistir es responder, estar en algún lugar. El que asiste, está presente. No es aislando la enseñanza de la asistencia como habremos de abrir un camino. El reclamo podría ser por el valor que termina por tener en la cultura, el cuidado del otro a través de la enseñanza sistematizada de conocimientos. Claro que otra chance es pensar en la posibilidad de un mundo sin cuidadores, atiborrado de descuidados, colmado de ausentes. Un mundo en el que no se termina de ver la utilidad de escuelas y maestros” (Antelo, *op. cit.*:4).

23 El concepto de “inclusión” presenta generalmente un carácter polisémico y su uso remite a perspectivas diferentes. Terigi (2010), reconoce y analiza la coexistencia de cinco concepciones de inclusión: la inclusión en relación con la discapacidad y las necesidades educativas especiales, la inclusión como respuesta a exclusiones disciplinarias, la inclusión referida a los grupos vulnerables o a la exclusión, la inclusión como promoción de una escuela para todos y la inclusión como educación para todos. En todo caso, es posible admitir que resulta ser un “concepto estelar” (Braslavsky, 1997); sabiendo que los conceptos estelares son “aquellos que aparecen como componentes inevitables de los discursos escuchados y son resignificados de diversa manera, según cómo se articulan con los ‘conceptos controversiales’, que son aquellos respecto de los cuales no existe consenso” (Braslavsky, *op. cit.*: 32).



e inclusión social y educativa. Sin dejar de reconocer e insistir, una vez más, en las necesarias modificaciones y cambios estructurales que deben producirse también en el contexto social, político y económico más amplio. Esto es, generar y promover un "proceso democrático integral que involucra la superación efectiva de las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que producen históricamente la exclusión" (Gentile, 2009: 35). Inclusión social, escolar y educativa que, en regiones postergadas del país y estructuralmente empobrecidas, implica también "desterritorializar"; es decir, ampliar los repertorios culturales, no fijando a los sujetos a un universo de lo próximo como lo tangible de su experiencia social y evitando procesos de "ghettización social y espacial", generalmente promovidos explícita o solapadamente a través de políticas de control y segregación poblacional que se hacen en nombre de la seguridad de algunos y en nombre de la peligrosidad social de otros (Redondo, *op. cit.*).

## Conclusiones

Más allá de los estudios, los debates y los diferentes posicionamientos, la AUHPS ha logrado paulatinamente convertirse en uno de los pilares y referentes significativos en materia de Protección y Seguridad Social en la Argentina, contribuyendo al reconocimiento y la ampliación de ciertos derechos sociales, especialmente en hogares en condiciones de pobreza extrema, con magros ingresos y en aquellas regiones más empobrecidas del país, ya que se incorpora y constituye estabilizando ciertos "islotos de certeza" (Vommaro, 2006: 171) en la vida cotidiana de muchas familias, en condiciones de pobreza y desigualdad.

Lo expuesto en los apartados anteriores, así como los aportes de otras investigaciones sobre la temática, dan cuenta de sus alcances y su desarrollo en el tiempo. Sin embargo, deseamos señalar una serie de aspectos y desafíos pendientes, que entendemos no han recibido suficiente atención y tratamiento, más aún si desde la actual gestión del Estado se pretende, ampliar y profundizar el proceso iniciado con este tipo de políticas públicas.

La AUHPS, en tanto se gestiona en campos sociales, políticos, culturales, regionales e institucionales que tienen historias, trayectorias, relaciones y disputas, no sigue sólo la lógica unívoca que pautan sus objetivos, requisitos y reglamentaciones preestablecidas, sino que se inscribe en otras lógicas y es a la vez recontextualizada, a partir de percepciones y significaciones que la exceden. Por ello resulta importante considerar y analizar este tipo de políticas como un proceso dinámico y relacional que se va haciendo a medida que se va desarrollando en el terreno más o menos fértil de las instituciones sociales, con resultados y consecuencias diversas que escapan a lo previsto originariamente (Tenti Fanfani, *op. cit.*). En consecuencia, en su estudio y análisis, resultará necesario tener en cuenta cada punto o aspecto de su desarrollo o si se

quiere, cada nivel institucional, incluyendo los momentos y circunstancias en el que los destinatarios toman contacto con esta intervención estatal, como momentos o instancias en las que se hace la política (Grassi, *op. cit.*).

Al ser la AUHPS una política importante en materia de distribución secundaria de ingresos monetarios y reconocimiento de derechos, que "no contribuye a solucionar todos los problemas de la gente, pero sí a mejorar sus condiciones de vida" (Alayón, 2012), es importante que los montos asignados, sigan un criterio de actualización y adecuación automático y permanente conforme a los "reales costos de vida", a fin de evitar la depreciación del ingreso monetario que recibe la población por esta vía y no se debilite, en lógica consecuencia, la propia política, dejando de incidir favorablemente en la reducción de los índices de pobreza e indigencia.

Resulta necesario considerar y evaluar los alcances de esta política y su carácter "universal", instalando la posibilidad de extender hacia otros grupos o sectores a quienes no alcanza aún el beneficio; tal es el caso de las familias con más 5 hijos o menores a cargo (la prestación se abona hasta ese máximo y como es sabido las familias más numerosas, particularmente en esta región, son las que se encuentran condiciones de mayor pobreza y desigualdad); los hijos o menores a cargo de monotributistas o cuentapropistas no informales (sólo están incluidos quienes abonan el monotributo social), los hijos o menores a cargo de trabajadores informales que superen un ingreso mayor al salario mínimo, vital y móvil; entre otros. A fin de cambiar una cultura de ocultamiento de sujetos –en muchos casos históricamente postergados–, para sustituirla por una cultura de reconocimiento y respeto de la diversidad de sujetos y de sus derechos humanos y ciudadanos, básicos y fundamentales.

Por otro lado, es persistente aún la asociación que realizan muchos actores sociales entre esta política pública y planes sociales o políticas asistenciales anteriores, al punto de pensar que la AUHPS se trata de "un plan social más", "como tantos del gobierno, los políticos o el Estado". Esta asociación y conjunto de representaciones, que circulan y resultan frecuentes, se corresponden a una lógica dominante y hegemónica, construida histórica, social y mediáticamente, a partir de determinados intereses económicos, políticos e ideológicos. Habrá que trabajar, a través de intervenciones específicas, para desmontar todo este dispositivo, afirmando y proponiendo configuraciones de nuevos discursos y racionalidades que breguen por el reconocimiento y la promoción de derechos sociales y ciudadanos. Es decir, habrá que trabajar para que la AUHPS sea considerada como una política de reconocimiento y promoción de derechos, haciendo de esto *una política de conocimiento de este reconocimiento y de producción de este derecho social y ciudadano*.

Las "condicionalidades" previstas por la AUHPS (certificación de escolaridad obligatoria y controles de salud), son un punto

de tensión, conflicto y debate; sobre todo en su legitimidad y equidad, dado la asimetría que supone respecto a las asignaciones familiares contributivas, recibida por los trabajadores registrados, quienes no deben acreditar estas condicionalidades y tampoco se hallan afectados por ninguna medida punitiva que los obligue a cumplir con dichos requisitos. Más aún si se entiende que la AUHPS supone el acceso y reconocimiento de un derecho; en consecuencia, “los derechos no se condicionan” (Zibecchi, 2008). Por ello, adherimos a la propuesta de Mazzola (2012), que partiendo del presupuesto de que un derecho no puede ser condicionado, propone que debería hablarse de “*corresponsabilidad*” más que de “condicionalidades”, involucrando de igual manera a las familias, al Estado y las instituciones educativas y sanitarias, en el compromiso y cumplimiento de los objetivos previstos. Es decir, sería importante que estas “corresponsabilidades”, no sean planteadas solamente desde el lado de la demanda, es decir estableciendo requisitos para las menores y las familias, sino considerando también, la necesidad de mejorar e incrementar paulatinamente las ofertas de los servicios educativos y de salud. En otras palabras, “si el objetivo es poder ayudar a las familias a romper con el círculo de la pobreza y asegurarles el derecho de acceder a vivir en condiciones saludables, es clave aumentar y mejorar la calidad de las ofertas públicas en los servicios de salud y educación y no solamente exigir el cumplimiento a los beneficiarios” (Cogliandro, 2010: 6).

Puntualizando el análisis en la diversidad territorial y regional de nuestro país, en determinadas situaciones, tanto la tramitación de la AUHPS como su cobro bancario regular, todavía conlleva una real dificultad que muchas familias tienen que afrontar y resolver, especialmente aquellas que residen en ámbitos rurales dispersos o alejados de los centros urbanos. En provincias, como es el caso de Misiones, la composición de la población rural es mayor a la proporción observada en el total del país, contando con un 30% de población rural<sup>24</sup>. A lo que se suma además, el hecho de residir en ocasiones en zonas rurales y de muy difícil acceso, en las cuales el transporte público resulta escaso y a veces, prácticamente nulo. Si bien se han ampliado significativamente en toda la región los lugares de atención para la tramitación de la AUHPS<sup>25</sup>, lo cierto es que estas familias residentes en zonas rurales, deben realizar esfuerzos e inversiones importantes para lograr concretar el trámite de solicitud (trasladarse hasta los centros urbanos, donde generalmente funcionan los centros de atención del organismo oficial responsable; disponer del dinero para cubrir los costos de traslado; disponer el tiempo necesario —que

en el caso de los trabajadores informales o cuentapropistas es tiempo que se le resta al trabajo y que conlleva la reducción de los ingresos correspondientes a esa/s jornada/s—, entre otras).

Asociado a lo anterior, otra dificultad se presenta regularmente frente al cobro de la asignación, vía transacción —generalmente electrónica— en las entidades bancarias correspondientes, ubicadas únicamente en los centros urbanos; lo cual supone también tener que trasladarse y disponer del tiempo necesario para concretar el cobro correspondiente. Sería importante repensar las formas o modalidades de implementación de esta política pública en este tipo de regiones del país, para asegurar y consolidar una presencia más efectiva del Estado como garante de la Protección y Seguridad Social. Estas dificultades de acceso, tramitación y cobro que enfrentan las poblaciones de la región que residen en zonas rurales, si bien son cuestiones inherentes al organismo de gestión de la política (ANSES), su resolución redundante e incide directamente en las oportunidades y posibilidades de los niños/as, adolescentes y jóvenes, en sus procesos de escolarización y educación y en la atención y cuidado sanitario.

Un nuevo proyecto político y gubernamental vigente en el país, a través del voto democrático, se encuentra en pleno desarrollo desde el 10 de diciembre de 2015; sus primeras medidas (devaluación monetaria y depreciación de los salarios, apertura de las importaciones, liberalización del mercado de cambio, quita o rebaja de las retenciones a las exportaciones de productos primarios, transferencia de recursos a ciertos oligopolios del sector agroexportador, sostenida inflación, abruptos incrementos tarifarios de los servicios básicos esenciales, despidos indiscriminados de empleados estatales, entre otras), permiten avizorar un escenario de movilización y conflictividad social en el porvenir. Más allá de las polémicas desatadas por la política pública de AUHPS, en su primera etapa de puesta en vigencia y desarrollo, entre sectores e intereses “defensores o detractores”, lo cierto es que a la fecha, ha logrado una indiscutible legitimación pública y política, constituyéndose en una de las iniciativas sobresalientes en la historia de la Protección y Seguridad Social de nuestro país, llegando a merecer el reconocimiento de diversos organismos internacionales. Incluso para aquellos “detractores de ayer”, que en el marco de nuevo escenario, parecen haberse convencido de su importancia y significatividad. Habrá que estar atentos, para que el enfoque de reconocimiento y promoción de derechos, que subyace en los fundamentos y resulta un potencial significativo de esta política pública, no sea alterado o reemplazado, sustantivamente, conforme a otros sentidos e intereses.

Es deseable y esperable también que esta política pública, además de sostenerse y fortalecerse en el tiempo, no resulte solamente una respuesta redistributiva frente a las injusticias económicas y sociales, sino que progresiva y paulatinamen-

24 Elaboración propia en Base a datos de Estadísticas Educativas de DINIECE (Ministerio de Educación de la Nación Argentina) y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo de la República Argentina (INDEC).

25 Contabilizamos que a la fecha, la provincia de Misiones cuenta con 36 lugares habilitados para la realización de los trámites correspondientes; [http://www.anses.gob.ar/aaff\\_hijo/adicionales.pdf](http://www.anses.gob.ar/aaff_hijo/adicionales.pdf).

te se constituya en una auténtica acción de reconocimiento de derechos sociales y una contribución para la transformación del orden social. Sabiendo que las soluciones transformadoras, involucran "programas universalistas de bienestar social, un sistema tributario fuertemente progresivo, medidas macroeconómicas dirigidas al pleno empleo, un amplio sector público al margen del mercado, una propiedad pública y/o colectiva significativa y un proceso democrático de toma de decisiones sobre las prioridades socioeconómicas fundamentales" (Fraser, 2006: 146).

## Referencias bibliográficas

- Achilli, E. (2010). *Escuela, Familia y Desigualdad Social. Una antropología en tiempos neoliberales*. Rosario: Laborde Editor.
- Agis, E., Cañete, C., Panigo, D. (2010). *El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo de la Nación.
- Agudo Sanchíz, A. (2008). Conocimiento, lenguaje, poder e intermediación. Perspectivas contemporáneas en la antropología de las políticas públicas. *Revista Estudios Sociológicos*. México: Centro de Estudios Sociológicos, Vol. 27, N° 79.
- Alayón, N. (2012). Políticas Sociales; ¿Universales o Focalizadas? *Revista Iniciativa*. Buenos Aires. Disponible (en línea): <http://espacioiniciativa.com.ar/?p=7081>
- Antelo, E. (2005). El papel de los educadores ante viejos y nuevos contextos La falsa antinomia entre enseñanza y asistencia. *Diario: La Capital*. Año CXXXVIII N° 48776. Rosario.
- Beech, J., Larrondo, M. (2007). *La Inclusión Educativa en la Argentina de Hoy. Definiciones, Logros y Desafíos a Futuro*. Taller Regional Preparatorio sobre Educación Inclusiva América Latina, Regiones Andina y Cono Sur. Buenos Aires: UNESCO.
- Bonnet, A. (2015). *La insurrección como restauración. El Kirchnerismo*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Bourdieu, P. (1988). *La distinción*. Madrid: Taurus.
- Bourdieu, P. (1999). *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*. Barcelona: Anagrama.
- Braslavsky, C. (1997). *Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas educativas*. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.
- Cogliandro, G. (2010). *El programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social y los cambios en los Programas de Transferencias Condicionada*. Fundación Siena. Disponible (en línea): [http://www.fundacionsiena.org.ar/apu\\_12.pdf](http://www.fundacionsiena.org.ar/apu_12.pdf)
- Danani, C. (1996). *Algunas precisiones sobre la Política Social como campo de estudio y la noción de población-objeto*. En S. Hintze (Comp.). *Políticas Sociales, contribución al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires: CEA/Oficina de Publicaciones del CBC.
- Danani, C., Hintze, S. (Comps.). (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina (1990-2010)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Duschatzky, S. (2005). *La Escuela como frontera. Reflexiones sobre la experiencia escolar de jóvenes de sectores populares*. Buenos Aires: Paidós.
- Fraser, N. (2006). *¿Redistribución o reconocimiento?: Un debate político-filosófico*. Madrid: Ediciones Morata.
- García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C. (2013). *El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal*. Revista Estado y Políticas Públicas, Año I, N°1, Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Gasparini, L., Cruces, G. (2010). *Las Asignaciones Universales por Hijo. Impacto, discusión y alternativas*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, CEDLAS.
- Gentile, P. (2009). Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, N°49.
- Glus, N. (2006). *La construcción socioeducativa del becario. La productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media*. Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, IIEP, UNESCO.
- Grassi, E. (2007). *Problemas Sociales y Políticas Sociales en la Argentina*. Apuntes del Seminario, Maestría en Políticas Sociales, Facultad de Humanidades y Cs. Sociales, UNaM.
- Gutiérrez, A. (2005). *Pobre como siempre... Estrategias de reproducción social en la pobreza*. Córdoba: Ferreyra Editor.
- Linhars Barsted, L. (2003). *La cedaw como instrumento de empoderamiento de las mujeres*. En *Derechos Universales realidades particulares*. E. Faur y A. Lamas (Comps). UNICEF.
- Marchionni, M. y Conconi, A. (2008). ¿Qué y a quién? Beneficios y beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas de ingreso. En G. Cruces; J. M. Moreno; D. Ringold y R. Rofman (Eds.). *Los Programas Sociales en Argentina hacia el Bicentenario*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Mazzola, R. (2012). *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Editorial.
- Ministerio de Educación (2011). *Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires.
- Minujin, A. (1993). *Cuesta Abajo, los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF-Losada.



- Novacovsky, I., Kliksberg, B. (2015). *El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Nun, J. (1994). Populismo, representación y menemismo. *Revista Sociedad*. N° 5, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Pautassi, L. (2004). *Legislación previsional y equidad de género en América Latina. Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas.
- Pautassi, L., Arcidiácono, P., Straschnoy, M. (2013). *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL/UNICEF.
- Recalde, A. (2010). *Modelos de Desarrollo e Integración Regional en América Latina*. Buenos Aires: Cuaderno de Trabajo del CEHA.
- Redondo, P. (2004). *Escuelas y pobreza. Entre el desasosiego y la obstinación*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Redondo, P. (2007). *La gestión de políticas educativas públicas inclusivas*. San Salvador de Jujuy: Seminario de Gestión Educativa. Diseño y Desarrollo de Políticas Educativas Inclusivas, FOPIIE.
- Roca, E. (2011). Asignación Universal por Hijo (AUHPS): extensión de las asignaciones familiares. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*.
- Santillán, L. (2007). La educación y la escolarización infantil en tramas de intervención local: una etnografía en los contornos de la escuela. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. N° 34, Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE).
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la Formulación de las políticas. *Revista Antípoda*. N° 10, 21-49.
- Shore, C., Wright, S. (1997). *Antropología de la política: Perspectivas críticas sobre Gobierno y Poder*. London - New York: Routledge.
- Spasiuk, G., Rodríguez, J., Garnero, M. G. y otros. (2012). *Escuelas, Familias y Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en el NEA*. Posadas: Editorial Universitaria de la UNaM.
- Svampa, M. (2008). Argentina: Una cartografía de las resistencias (2003-2008). Entre las luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo de desarrollo. *Revista OSAL, CLACSO*. N° 24.
- Tenti Fanfani, E. (2007). *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Terigi, F., y otros. (2010). *Segmentación urbana y educación en América Latina. El reto de la inclusión escolar*. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos.
- Thwaites Rey, M. (2011). 2001-2011: de la crisis a la recomposición estatal. *Revista Ciencias Sociales*. N° 79, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Tomasevski, K. (2006). *The State of the Right to Education Worldwide*. Disponible (online) en: [http://www.katarinatomasevski.com/images/Global\\_Report.pdf](http://www.katarinatomasevski.com/images/Global_Report.pdf)
- Torrado, S. (2004). *Familia y Diferenciación Social. Cuestiones de Método*. Buenos Aires: Editorial Eudeba.
- Torres, R. M. (2008). Si hubiese conciencia de todo lo que se juega en los primeros años de vida, los niños pequeños serían los mimados de la sociedad. *Revista Iberoamericana de Educación*. N° 47/3. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- Varesi, G. (2011). Argentina 2002-2011: neodesarrollismo y radicalización progresista. *Revista Realidad Económica* N° 264.
- Vommaro, G. (2006). *Acá no conseguís nada si no estás en política. Los sectores populares y la participación en espacios barriales de sociabilidad política*. Buenos Aires: Anuario de Estudios en Antropología Social, IDES.
- Zibecchi, C. (2008). *Programas de transferencias de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina*. Santiago de Chile: Aportes Andinos, N° 21. Quito, Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe.





# Transformaciones en el sistema de protección social y escolarización: Balances y perspectivas en vistas a la democratización de la educación (1990-2012)

Por Nora Gluz e Inés Rodríguez Moyano

## Introducción: convergencias y divergencias entre el sistema de seguridad social y el de escolarización

El artículo propone un balance de las transformaciones recientes del sistema de protección social, centrándonos en la Asignación Universal por Hijo, sobre las condiciones educativas de la población. A tal efecto, analiza los cambios tanto en las orientaciones de las políticas respecto de los '90, como las tensiones y dinámicas que emergen de ese proceso transformador y que permiten dar cuenta de los alcances y los límites en la ampliación del derecho a la educación.

Indudablemente el debate académico sobre las políticas sociales contemporáneas tiene como uno de sus ejes centrales la preocupación por la desigualdad. Las herencias de los años '90, en especial el descarnado economicismo imperante en los sistemas de protección junto a la brutal restricción de la capacidad protectora en ese período, han sido los tópicos dominantes en las investigaciones de los últimos tiempos.

En el campo escolar, las políticas de transferencia condicionada de ingresos han sido una de las intervenciones más visibles para morigerar las desigualdades y garantizar simultáneamente la extensión de los años de escolaridad obligatoria prevista en las últimas leyes, presentándose como uno de los analizadores privilegiados para estudiar las concepciones imperantes acerca de la desigualdad en ambos períodos.

Para comprender los cambios recientes en las orientaciones de política y los alcances en términos de cierre de las ampliadas brechas de desigualdad social consideramos vital afrontar al menos dos desafíos. El primero, remite a evitar posiciones románticas acerca del pasado que obturen la posibilidad de comprender los modos de apropiación de las políticas en el marco de complejas dinámicas sociales instauradas en institucionalidades y vínculos sociales precedentes; el segundo, superar perspectivas discretas en el análisis de la desigualdad que restrinjan el fenómeno a la posición en el mercado laboral y/o en los ingresos.

Respecto de la primera cuestión, el Sistema de Seguridad Social en la Argentina, se desarrolló de acuerdo a la posición de los sujetos en el mercado de trabajo condicionando tanto los modos de acceso al sistema como los alcances de la protección. Ésta a su vez, se estructuró considerando distintos

componentes que —aunque en grados variables en su constitución y desarrollo— brindaba a los trabajadores un sistema de prestaciones a distintos niveles: el sistema jubilatorio y de pensiones (contributivas y no contributivas), el seguro de desempleo, el sistema de asignaciones familiares, los seguros de riesgos del trabajo y el sistema de seguros de salud. Las luchas sociales en torno a la seguridad consolidaron en nuestro país un sistema de protección relativamente extenso aunque diferenciado al interior de aquel grupo poblacional (Danani y Hintze, 2011).

La educación en cambio, se caracterizó por su temprano desarrollo y grado de universalidad. A diferencia de otros bienes sociales, la formación fue monopolizada por el Estado nacional como condición misma de su constitución como tal, fenómeno que permitió que la escolarización se constituyera como un derecho de ciudadanía con un sesgo marcadamente universalista mediante la subordinación cultural de los particularismos y la neutralización de toda alternativa que intentara materializarse en la creación de instituciones educativas capaces de disputar la monopolio de la violencia simbólica (Bourdieu, 1996). Su estatuto de derecho universal, no significó un acceso igualitario para toda la población, aunque constituyó un plafón formalmente común desde el cual luchar por ella. Bajo estas condiciones el sistema educativo se constituyó en la institución emblemática de integración social y estandarte del ascenso social.

La segmentación del sistema educativo se mantuvo opaca a la conciencia social a partir de una matriz igualitarista que procesó la desigualdad como un problema individual, al inculcar formas de percepción del mundo en las que las condiciones sociales de producción y reproducción de la vida se sustrajeron del ámbito de lo público. Andrenacci y Repetto (2006) lo definen como un universalismo estratificado, para dar cuenta de las diferencias de acceso, tipo y calidad de los servicios para los distintos sectores sociales. La teoría del capital humano coronó conceptualmente este logro del capitalismo, al centrar las explicaciones sobre el éxito económico como producto del éxito individual y, este último, como efecto de las capacidades individuales y en las oportunidades y decisiones de inversión en educación. Los trabajos que posibilitaron un acceso a la protección social se reservaban a

los “legítimos” trabajadores, los de mayor formación. Esta perspectiva fue criticada fuertemente en los años ’70 con la consolidación de las denominadas teorías de la reproducción, que denunciaron los mecanismos sociales y culturales de la expulsión escolar de los sectores más desposeídos. En síntesis, la gestación misma tanto del sistema de seguridad social como del sistema escolar distó de ser igualitario por lo que las propuestas de cambio se asientan sobre una tradición que ha contribuido históricamente a la diferenciación y desigualdad social.

Respecto de la segunda cuestión, tanto a nivel de las intervenciones como de la investigación, las perspectivas dominantes se han centrado en la pobreza. Es poco lo que se ha estudiado en términos de las interdependencias entre las esferas sociales y cómo éstas se conjugan para mejorar o no las condiciones de vida y los niveles de bienestar (Kessler, 2010) de los niños y adolescentes y su incidencia sobre la escolarización. En general, su abordaje se ha restringido a los estudios sobre educación y trabajo; o sobre posición social y escolarización. En este marco, la comprensión de la complejidad de las intervenciones frente a la multidimensionalidad de las desigualdades sociales desde abordajes relacionales y sistémicos que confronten con la especialización del conocimiento es un desafío en marcha. Es por ello que a partir de la evidencia empírica relevada a lo largo de los últimos cinco años de investigación de las denominadas “políticas de inclusión” en el campo escolar<sup>26</sup>, nos preguntamos por los atributos de los cambios en la protección social tendiente a una mayor integralidad, tanto en el plano normativo como en su materialización institucional y capacidad de regular relaciones sociales fundadas en procesos de reconocimiento de sujetos de derecho. Consideramos que se trata de relaciones no lineales, y en ocasiones hasta contradictorias, construidas en el campo político donde los procesos normativos no son necesariamente coincidentes con la institucionalidad y/o con los

modos de apropiación de las políticas. De allí que optemos por analizar las diferentes dimensiones para dar cuenta de las consecuencias sociales de las actuales políticas de inclusión social y escolar.

## 1. Entre la filantropía y el derecho. Políticas sociales y escolarización

### 1.1 De la “ciudadanía regulada” a la “ciudadanía invertiva”

Históricamente es posible afirmar que la relación entre la seguridad social y la educación estuvo íntima aunque mediadamente articulada desde una perspectiva individualista. La escolarización se constituyó como una política de Estado destinada a garantizar entre otras cuestiones, la capacidad de los individuos de insertarse en el mercado de trabajo y a través del mismo, acceder a distintas dimensiones de la seguridad social (bienestar económico, obra social, jubilación, etc.). Aunque es innegable que sobre todo en los ’70 hubo debates acerca de la asistencia social centrados en la consideración de la pobreza estructural como causa y no en los sujetos pobres, las prestaciones centrales del sistema de seguridad fundados en el derecho tuvieron esa característica.

Las aspiraciones de ascenso social fueron encausadas a través de la ampliación de la oferta escolar por parte del Estado, que traía implícita una promesa de promoción económica. Esta aspiración de ascenso y la disputa de recursos que esto generaba, se constituyó en el verdadero engranaje del sistema. Ello fue posible a través de tres procesos convergentes: por un lado el disciplinamiento de la fuerza de trabajo, por otro su cualificación y por último, la atribución de la posición de los sujetos en el mercado laboral a los “méritos escolares” como objetivación de la cualificación alcanzada.

Este esquema reprodujo la desigualdad de origen operante en el mundo educativo, al ocultar la realidad del privilegio cultural generada por el isomorfismo entre los contenidos y modos de inculcación escolar respecto de los códigos, gustos y estilos de los sectores más acomodados. Así la desigualdad social se ocultó tras la desigualdad escolar y justificó la posición en el mercado laboral como una cuestión individual. La teoría del capital humano coronó conceptualmente este logro del capitalismo. La misma se centra en la desconsideración de que la inversión escolar se encuentra condicionada por las estrategias generales de reproducción de las familias, las posibilidades de contar con tiempo liberado para la escolarización y el capital cultural previamente invertido, omitiendo también que el valor de la credencial educativa en el mercado laboral es siempre relacional (vale por su escasez, en función del estado del mercado de trabajo y de acuerdo al capital social pasible de movilizado en su valorización) (Bourdieu, 1991).

Esta concepción se *aggiornó* durante el neoliberalismo. Más aún, puede considerarse como uno de los fetiches de la globalización en el marco de la denominada “sociedad del co-

26 Se trata de investigaciones sucesivas y articuladas. La primera, en 2011, desarrollada en Convenio entre la UNGS y el Ministerio de Educación de la Nación. El segundo proyecto “Los sentidos sobre la inclusión escolar en las políticas educativas de la Provincia de Buenos Aires” (UNGS Programación 2013-15, Dir. Nora Gluz) que articuló con el UBACyT: “Políticas públicas y democratización de la educación. Sentidos, regulaciones, y procesos en torno a la inclusión en la actual coyuntura latinoamericana” (2014-2017, Dir. Myriam Feldfeber). Ambos proyectos confluyeron en un tercero, “Derecho a la educación, inclusión y políticas sociales: los desafíos de la democratización escolar en la última década”, IDH-UNGS, 1º convocatoria a Proyectos del Programa “Hacia un Consenso del Sur para el Desarrollo con Inclusión Social” (2014-2015, dir. Nora Gluz y Co-dir. Myriam Feldfeber). En todos se entrevistaron funcionarios del nivel central, regional y distrital, y se seleccionaron casos de escuelas, donde se entrevistaron directivos, docentes, preceptores, EOE, familias y estudiantes.

nocimiento”, en la que la potencia del capitalismo –su capacidad productiva– es un derivado del avance del conocimiento tecnológico, del acceso y aprovechamiento de la información disponible, entre otras cuestiones. Esto alentó el discurso reformista de los ’90 que pugnaban por la refundación de un sistema educativo competitivo a la vez que la ampliación de la escolaridad obligatoria a toda la población. Sin embargo, a diferencia de los “gloriosos 30 años” de expansión del sistema escolar y de la promesa de ascenso social que operó durante el auge del Estado Social (Dubet y Martuccelli, 1998), la promesa de universalización del mercado de trabajo se ha quebrado y los ’90 pusieron al descubierto que es posible el crecimiento económico sin el requerimiento de mayores niveles de mano de obra. La inversión educativa ya no puede fundarse en la determinación de los puestos de trabajo a futuro y su cualificación como en la etapa desarrollista, sino que es una herramienta de la competitividad individual en un mercado de trabajo cada vez más restringido y fragmentado.

Junto a la legitimación de la perspectiva individualista de la posición social, la seguridad en la Argentina de los 90 sufrió una reestructuración radical que dio lugar a una dualización del sistema que fragmentó drásticamente las condiciones de protección entre unos pocos que lograron acceder a los mercados de seguros y una amplia mayoría que pasó a ser objeto de la asistencia social residual del Estado (Danani y Hinzte, 2011). Aunque es un proceso que se inició cuando las dictaduras militares en la región dieron lugar a una nueva estructura de (des) protección social que en el caso de argentino se corresponde con el periodo 1976-1983, será entre 1989-2001 que se dará el proceso de transformación profunda dentro de un contexto de de-socialización del trabajo, los seguros sociales individualizados y la focalización residualista de servicios que como la educación, procedían de esquemas universales.

Esta fractura del sistema de prestaciones quebró los mecanismos de solidaridad intergeneracional que operaban como criterio en el sistema previsional y dejó a los individuos librados a sus propios recursos y condiciones en un mercado laboral cada vez más precarizado y excluyente.

Se pasa de una ya inigualitaria ciudadanía regulada por la condición de trabajo a un modelo de ciudadanía invertida (Fleury, 2007), donde el individuo tiene que probar que fracasó en el mercado para ser objeto de la protección social. Por supuesto, esta prueba no incluye el análisis del mercado de trabajo y su fracasada capacidad de inclusión.

En nuestro país, la incapacidad para generar empleo se hizo evidente cuando en los ’90, amén del 18% de desempleo que se verificó durante la crisis del Tequila, cuando se creaban nuevos puestos de trabajo, éstos pertenecían en más del 70% al sector informal. Parte de esta precarización del empleo se explica por la desindustrialización generada por las políticas de apertura; la otra parte por la pérdida del valor del salario

(Garnier, 2002). Así, los aumentos de la pobreza provenían tanto por la ampliación de la pobreza estructural (los pobres por ingresos cuyo capital social acumulado también es pobre) como de la movilidad social descendente de varios segmentos de los estratos medios (la denominada “nueva pobreza”).

Para atender a esta población, el gobierno nacional distribuyó Planes sociales, como estrategia para paliar la pobreza, a través de centralmente el Plan Trabajar, que permitía gestionar el conflicto social al otorgar la distribución de “planes” (transferencias de ingreso mínimas) a las organizaciones de desocupados, bajo un esquema de focalización que se centró sólo en la pobreza extrema, con cupos por provincia. Según Grassi (2002), se caracterizaron por connotaciones de “carencia” y tuvieron nula incidencia en el mercado de trabajo, configurando una asistencialización del trabajo que sólo se ocupó de la emergencia del desempleo a la par que se flexibilizaba y favorecía con las políticas laborales, la precarización del mundo del trabajo. Este y otros sectores de la política social abandonaron los propósitos de reducción de la incertidumbre, distribución progresiva de los ingresos y movilidad social (Lo Vuolo, *et. al.*, 2002), para reducirse a la atención de la emergencia. En relación a la protección de la infancia se configura un paradigma de protección restringida, bajo una concepción de justicia de mercado y en el marco de la descentralización y privatización de la política social (Mazzola, 2012).

En este proceso, se modificaron las necesidades que se constituían como objeto de intervención estatal y por ende, se reinscribían en términos de derecho que debe ser garantizado (Minujim y Grondona, 2013), redefiniendo y acotando los alcances de la ciudadanía, tanto en términos de qué ingresa a la órbita del derecho como quiénes son los sujetos de esos derechos.

Estas definiciones se materializaron tanto en la explicitación de qué queda dentro y fuera de aquellas dimensiones que delimitan lo que se considera como bienestar y deben ser atendidas públicamente, como en el tipo de institucionalidad social creada para satisfacer esas necesidades que fue cristalizando una nueva materialidad de Estado. La principal línea divisoria se constituyó entre ciudadanos y “pobres”.

En el campo educativo, se expresó en las políticas destinadas a garantizar la escolarización ampliada de 7 a 10 años con la Ley Federal de Educación (1993) y su sesgo economicista en dos sentidos: la falta de recursos monetarios fue considerado un factor determinante en la continuidad de los estudios y, simultáneamente; la educación se consideró el factor central para superar la pobreza material. Frente a este diagnóstico se diseñaron estrategias de intervención para los sectores en condición de pobreza diferenciadas de la política educativa más global.

La propia organización del Ministerio de Educación materializó la escisión entre las actuaciones hacia los sectores



más pobres respecto de los otros, con la creación de dos subsecretarías: Información y Evaluación de la calidad educativa desde la que se diseñaron los nuevos contenidos y se reestructuraron niveles y ciclos del sistema educativo; y otra de políticas compensatorias desde donde se atendió a los escolares con menores niveles de ingreso a través de, centralmente, la entrega de recursos materiales: especias escolares (libros, útiles, guardapolvos) y becas estudiantiles. A través de las mismas se propondrán “compensar” las desigualdades de origen de los estudiantes concentrando los recursos en la “población objetivo”: los más pobres entre los pobres. Estos serán considerados los “verdaderos” beneficiarios, separados del resto a través de minuciosos procesos de definición y detección tendientes a evitar la apropiación de los beneficios sociales de aquellos sectores con mayor capacidad de demanda y manejo de información promoviendo, paralelamente, nuevos mecanismos de control social y escolar de los sectores subalternos. La estigmatización de los estudiantes en condición de pobreza fue consustancial a estas intervenciones fundados en la individualización de la gestión del riesgo y la perspectiva “transitoria” de la situación de emergencia. En el caso de las becas como mecanismo de transferencia de ingresos hacia las familias en el sistema escolar, sumó además la ruptura de lazos de solidaridad. Estas fueron asignadas a un cupo de estudiantes en función de un ranking de vulnerabilidad, generando la competencia entre sectores vulnerados por el acceso a las mismas (Gluz, 2006).

Para el segmento de jóvenes más vulnerables y por fuera de la edad de escolarización obligatoria –18 a 24 años– aunque sin haberla completado, la formación se articuló a las políticas sociales frente al desempleo y se ciñó a actividades de baja productividad y escaso requerimiento de saber. Ello supuso ceder a la cartera de trabajo la formación de estos sectores a través de cursos cortos, en especial para aquellos con bajo capital escolar acumulado (Herger, 2008). La intervención por excelencia fue el denominado Proyecto Joven implementado entre 1994 y 2000, dirigido a jóvenes pertenecientes a sectores de escasos recursos, sin empleo, subocupados o inactivos, con bajo nivel de instrucción (secundario incompleto o menos) y escasa o nula experiencia laboral. Pretendía incrementar las posibilidades de inserción laboral “y la formación de mano de obra semi-calificada que permitiera responder a los requerimientos de empresas en procesos de reconversión” (De Giovambattista, *et. al.*, 2014: 28) Adicionalmente, debían desarrollar una pasantía en empresas, que implicaba para los empleadores contratar a los jóvenes por un “periodo de prueba”, y concomitantemente seleccionar a los futuros trabajadores. Sin embargo, los resultados quedaron prontamente a la vista ya que un tercio continuaron empleados inmediatamente después del programa, proporción que a un 13%, luego de algunos meses de finalizada la pasantía (De Giovambattista, *et. al.*, 2014).

De este modo, y tal como lo muestra la investigación sobre esa etapa, la política pública alimentó esa desigualdad al moldear diferencialmente las necesidades de distintos grupos sociales a través de las respuestas políticas que se fueron construyendo desde el Estado (Valencia Lomelí, 2008; Danani, 2008, Gluz, 2006; Feldfeber y Gluz, 2011). Se aseguraron sólo derechos “mínimos” estableciendo básicos a garantizar que restringieron las concepciones acerca de la ciudadanía y abonaron la estigmatización de los sectores más desprotegidos.

En lo educativo intervinieron simplificada en tanto intentaron desde una concepción economicista aminorar desigualdades frente a la escuela: cómo se asocian origen social con posibilidad de acceso, permanencia y egreso; pero no consideraron las desigualdades al interior de la escuela: cómo ciertos atributos de la organización escolar, del trabajo pedagógico de las escuelas, sus contenidos; de los mecanismos de control de las familias y las presiones por la distinción entre otros, moldean la oferta y generan importantes diferencias y jerarquías entre las escuelas a la vez que condicionan las condiciones para el aprendizaje.

El periodo que se abre con la agudización de la crisis económica y política en el 2001, en convergencia con en un proceso común a otros países de América Latina de crítica a las políticas de los '90 y de recuperación de las funciones del Estado, dará lugar hacia finales de la década a un nuevo esquema de protección social.

Con grados variables de alcance e intervención sobre la direccionalidad de las políticas precedentes, las medidas post consenso de Washington iniciadas en América latina bajo gobiernos de “nuevo signo”, vuelven a reubicar en la agenda pública la seguridad social como cuestión, en el marco del debate acerca del piso de protección social.

En la Argentina, desde 2003 –y especialmente a partir del abandono en 2005 de las políticas neo-mercantilistas que sustituyeron al Consenso de Washington (De Giovambattista, *et. al.*, 2014)– el gobierno puso en marcha una serie de políticas a partir de la generación de intervenciones denominadas genéricamente “inclusivas”, se orientaron a extender el sistema de protección social de los grupos más desprotegidos, y ampliar su acceso a distintas esferas del bienestar, prioritariamente a la escolarización. Se fue configurando en Argentina un nuevo paradigma de “protección ampliada” de la infancia, adolescencia y juventud (Mazzola, 2012), pasando de una orientación basada en el combate a la pobreza hacia otra fundada en la igualdad de derechos.

A diferencia de las medidas que se destinaron a dichos sectores de los '90 a esta parte, las intervenciones recientes tienden a generar al menos tres desplazamientos significativos respecto de la escolarización: el primero es atender a la lógica del derecho ciudadano y garantizar acceso a prestaciones de las que antes estaban excluidos a distintos sectores sociales

en situación de vulnerabilidad; el segundo indica la necesidad de acompañar las transferencias monetarias con cambios en las instituciones educativas como condicionante de una efectiva incorporación a la escolarización; el último refiere a la intención de configurar intervenciones de mayor integralidad a efectos de responder a problemáticas de exclusión que son inherentemente complejas en el momento actual del desarrollo en los países periféricos.

## 1.2 ¿Hacia un nuevo paradigma? Alcances y desafíos frente a la restitución y ampliación de derechos

El avance hacia políticas fundadas en el derecho para atender la desigualdad en clara confrontación con la lógica sectorial y asistencial de los '90 en el campo escolar se evidencia en el diseño de intervenciones que, ya sea hacia las familias o a los propios niños a través de becas, se han ido reformulando eliminando los cupos y brindando una cobertura que prioriza el carácter ciudadano al ser considerada potestad de todo ciudadano o residente que cumpla con los requisitos. Este es el caso de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) que transformó los mecanismos de funcionamiento y asignación de las transferencias condicionadas de ingresos al punto tal de abrir un debate académico respecto de si se trata efectivamente de una política de este tipo o si, por el contrario, constituye un nuevo derecho (Hintze y Costa, 2014). Se trató de una de las medidas a través de las cuales se incrementó la cobertura del sistema de seguridad social y, adicionalmente, se reforzó el pilar no (directamente) contributivo del sistema, vigorizando su sentido solidario. Se abre así, según Mazzola (2012), un nuevo paradigma de "protección ampliada" de la infancia.

La AUH se lanza el 30 de octubre de 2009 mediante el decreto del P.E.N. 1.602/09. Consiste en una política que otorga en una prestación monetaria<sup>27</sup> no contributiva similar a la que reciben los hijos de los trabajadores formales (Decreto N°1602/09) destinada a las niñas, niños y adolescentes cuyos padres, tutores o curadores se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal por un salario menor al Mínimo Vital y Móvil (SMVyM)<sup>28</sup> y es financiada con

27 Al momento de su creación la AUHPS garantizaba una prestación monetaria no contributiva de \$180, igual al monto de la asignación por hijo de los trabajadores en relación de dependencia. En el mes de julio de 2010 esta cifra fue incrementada para todas las categorías de trabajadores, ascendiendo a \$220 (US\$ 54,13) a partir de septiembre. Sin embargo, en función de la retención del 20%, lo que de hecho se abona mensualmente son \$176, (US\$ 43,3119) (Straschnoy, 2011: Mimeo).

28 Luego se extendió para abarcar a las mujeres embarazadas, a las hijas e hijos del personal doméstico con sueldo inferior al SMVyM (Art. 4º, Resolución 393/09) y a los niños de los trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario.

recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del ANSES<sup>29</sup>. El límite de edad de los hijos, para percibir la prestación, es hasta los dieciocho años o inexistente cuando se trate de personas con discapacidad. La asignación se cobra hasta el quinto hijo y es incompatible con cualquier otra prestación que suponga una transferencia de ingresos, ya sea ésta contributiva o no y más allá del tipo de riesgo que busquen cubrir. En cuanto a la nacionalidad, se exige que los adultos sean argentinos, naturalizados o residentes legales por un período no inferior a tres años (Art. 6º, DNU 1602/09).

La AUH absorbe los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos nacionales más importantes del momento —el Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados (PJyJHD) y el Programa Familias para la Inclusión Social (PF)<sup>30</sup>— superándolos en términos de cobertura<sup>31</sup> y modificando su alcance a largo plazo ya que al concebirse como política —y no como programa a término— erradica los plazos de inscripción y los cupos que los restringían. Aquí radica una importante transformación en términos de su concepción como seguridad social (derecho) y no como asistencia (organización *ad hoc* y transitoria frente a una necesidad) (Hintze y Costa, 2011).

Esta política se enmarca en transformaciones más amplias que dan cuenta de la profundidad del cambio. Desde la estatización de las AFJP, la ampliación del sistema previsional a las amas de casa, entre otras medidas, que van conformando una verdadera "contrarreforma" (Danani y Hintze, 2011).

Si bien la política no es estrictamente universal, puesto que sólo apunta a aquellos sectores que no perciben la asignación por medio del régimen contributivo y se centra en la categoría de trabajador más que de ciudadano se avanza desde una lógica de combate a la pobreza hacia una política de igualdad de derechos y la consecuente responsabilidad indelegable del Estado en dicha materia. En este sentido, aunque su nominación como "universal" resulte no del todo correcta,

29 Esto implica que la AUH se integra al resto de las políticas de Seguridad Social en términos administrativos, a diferencia de los Programas de Renta Mínima Condicionadas previos que dependieron del Ministerio de Trabajo o Desarrollo Social.

30 Ambos constituyeron una respuesta a la conflictividad social ante la crisis 2001-2002. El PJyJHD surgió en 2002 y consistió en una ayuda monetaria a los jefes de hogar desocupados en respuesta a la crisis social. El PF en cambio, surge en el 2004 (tuvo como antecedente el Programa de Atención a Grupos Vulnerables-1996) y fue un programa focalizado destinado a madres con hijos menores condicionado a controles de salud y educación para atenuar las situaciones de pobreza extrema cuando fueran evaluadas como "inempleables" y no pudieran ingresar al PJyJHD. (CELS, 2007).

31 Apenas iniciada la política, al primero de marzo del 2010, cubría 3,8 millones de niños, esperando llegar a los 5 millones, mientras que el Plan que lo precedió, había alcanzado dos millones (Cogliandro, 2010).

expresa la intención de extender y garantizar –tender a universalizar– un derecho limitado a los trabajadores formales y beneficiarios de la prestación por desempleo hacia los desempleados, empleados informales de salario por debajo de la mínima y trabajadoras domésticas. De allí que el beneficio monetario, que no está sujeto a aportes ni contribuciones, equivale en sus montos al denominado salario familiar.

Sumado a esta lógica del derecho, se trata de una política más integral, que se plantea como estrategia combinada con el proceso de extensión de la obligatoriedad escolar establecida por ley tres años antes del decreto de AUH. Este nuevo rol del Estado se pone de manifiesto también a través de una estrategia de intervención integral en la garantía de los derechos a la seguridad social, la salud y la escolarización a la vez que somete a discusión los mecanismos selectivos sobre los que muchas políticas sociales actúan.

Como las políticas precedentes y el propio salario familiar, sostiene la condicionalidad educativa (y de salud); pero a diferencia de ellas, –como sucedía en el Plan Jefes y Jefas de Hogar que fue reemplazado por esta medida– se establece una mesa interministerial que pone al Estado –a través del Ministerio de Educación en este caso– en el rol de garantizar los procesos de inclusión escolar a las familias con AUH mediante acciones coordinadas con otros sectores de modo que el cumplimiento de la condicionalidad educativa no se convierta meramente en una cuestión de responsabilidad individual como sucedía con los beneficiarios de planes previos.

Esta apuesta a no responsabilizar a los perceptores por el cumplimiento de las condicionalidad y en su lugar, la articulación de estrategias que restituyen la responsabilidad pública por la garantía del acceso y de las experiencias en el marco de las políticas públicas. Es la cartera educativa quien debe garantizar –generando las condiciones para que ello sea posible– el acceso, permanencia y aprendizaje, a través de la creación de nueva oferta, relocalización de vacantes, acompañamiento a las trayectorias educativas, entre otras cuestiones.

Tal como lo han definido distintos funcionarios nacionales y de la Provincia de Buenos Aires, se trata de un nuevo “paradigma” que debe construirse considerando al menos tres aspectos: i) la inclusión escolar es un derecho y requiere transformaciones en algunas características selectivas de la organización escolar; ii) el eje de la inclusión escolar es la mejora de la enseñanza como mediadora del aprendizaje, iii) lograr la inclusión requiere de ampliar la concepción de educación a los procesos pedagógicos que acontecen más allá de la escuela.

Esta apuesta recupera la lógica que acompañó la redefinición de las becas estudiantiles desde el 2004, cuando se establecieron becas para reingreso escolar que se acompañaron de dispositivos institucionales específicos que ponen en evidencia la relación entre oferta educativa y trayectoria escolar, y no la dependencia de la trayectoria de los atributos de los

sujetos (llamémoslo inteligencia, esfuerzo, interés). En este caso, se trató también de una política sin cupo.

Frente a estos avances, algunas pervivencias generaron no pocas tensiones que reeditan, como mostraremos en el próximo apartado, perspectivas propias de paradigmas anteriores. Si bien la norma propone ampliar derechos igualando las posiciones entre los padres/madres que se desempeñan en el mercado de trabajo formal y aquellos que no, tanto a nivel de los montos como de las condicionalidades, se sostuvieron –aunque de modo renovado– mecanismos de control diferencial a estos sectores desplegados en el marco de las políticas sociales asistenciales y cuyo efecto demostrado fue el desarrollo de una cultura de la sospecha. En primer lugar, la retención de un 20% del estipendio hasta la presentación anual de cumplimiento de las condicionalidades; en segundo lugar, su certificación en una Libreta Nacional de Seguridad Social construida bajo estrictas normas de seguridad para evitar cualquier alteración de información. Ambas disposiciones se distancian del escaso control dispuesto hacia los trabajadores formales y constituyen uno de los puntos sobre los cuales se despliegan prácticas que atentan en muchos casos, con los procesos de reconocimiento del otro como igual, como ciudadano.

## **2. De las normas a la cotidianeidad escolar: avances, dinámicas contradictorias y desafíos**

Si bien la asistencia a los niveles educativos obligatorios constituye una de las condicionalidades establecidas por la AUH en vistas de lograr la escolarización de todos/as los niños y niñas, las consecuencias sociales de aquello que la medida prescribe se comprende en las cotidianeidades escolares que las transforman. En tanto toda política es texto y discurso; es decir, una codificación producto de relaciones de fuerza social que se decodifica en contextos determinados por actores constituidos en función de sus recursos, intereses y posiciones sociales (Ball, 2002), los procesos de apropiación de las normativas son parte constitutiva de la construcción de las mismas ya que no alcanza con enunciar el propósito de un “cambio de paradigma” para que el cambio propuesto se materialice. Los enunciados de la política son singularizados en sus contenidos en la cotidianeidad escolar, donde las prácticas establecidas intersectan con otras establecidas a lo largo de la historia y de las luchas sociales por la escolarización.

La creación de una institucionalidad que vehiculice lo previsto normativamente involucró dos procesos. Por un lado, la extensión de la institución para dar cabida a quienes aún estaban fuera de la escuela. Pero garantizar su inclusión en términos de asegurar prácticas escolares beneficiosas para todos los alumnos (Sinisi, 2012) requirió además de un cambio cuantitativo, una modificación sustantiva de distintas dimensiones de la organización escolar que condicionaban la efectiva integración de niños y jóvenes de los sectores más



vulnerados y de la subjetividad de los agentes escolares. De allí que aunque algunos desafíos fueron comunes, otros fueron dependientes del nivel educativo en cuestión.

En el caso del nivel inicial, la insuficiente oferta estatal que se suma al retraso histórico para los sectores más vulnerables, impulsó los mayores esfuerzos hacia el primer eje del problema. Aunque la condicionalidad educativa a nivel nacional involucra a la sala de 5 años, en la Provincia de Buenos Aires la obligatoriedad se anticipa y abarca también la sala de 4 años, ampliando el desafío de garantizar la cobertura más allá de lo que establece la LEN y la letra de la AUH.

Entre 2001 y 2010 la tasa de crecimiento promedio anual de escolarización para los niños de 4 y 5 años en la Provincia alcanzó el 2,5%, en tanto la población en estas edades aumentó 0,5%. Este crecimiento en buena parte se debió a que en Provincia se hizo obligatoria la sala de 4 años en 2007 con la nueva ley de educación provincial. En el período intercensal la tasa neta de matriculación para niños de 4 a 5 años de edad pasó de 73,9% a 87,9% con lo cual en 2010 quedaban sin escolarizar cerca de 40 mil niños de 4 años de edad y 10 mil niños de 5 años de edad (Reyes, *et. al.*, 2015). A nivel municipal si bien para el año 2001-16 municipios aún no alcanzaban este umbral, para el año 2010, los 135 municipios superaban este nivel<sup>32</sup>.

No obstante los avances significativos en la expansión cuantitativa del nivel inicial, la insuficiencia de la cobertura en ciertos territorios genera algunos mecanismos que atentan contra el cumplimiento de los derechos que, como la educación, la salud y la seguridad social, se consideran interrelacionados. En términos formales, porque el acceso a la seguridad social requiere certificación de regularidad escolar que no todos pueden alcanzar por falta de vacantes en los distritos más críticos. Según estudios de casos, en las instituciones este conflicto se resuelve, o bien firmando las libretas de seguridad social a quienes están en la lista de espera o bien, evitando esta ficción, restringiendo de este modo no solo el derecho a la educación como en primer caso, sino además el acceso a la seguridad social, al no garantizarse la condicionalidad educativa requerida por la AUH (Gluz, *et. al.*, 2014).

En términos subjetivos, la investigación también mostró la emergencia de dinámicas competitivas entre las familias generada por la insuficiencia de cupos que incide adicionalmente de forma negativa en las relaciones familia-escuela por la vivencia de la “mutua incompreensión” que acentúa las dis-

tancias hasta alcanzar, en los casos más extremos, algún episodio de violencia. Como lo expresa la Directora de un Jardín de infantes común:

Entre diciembre y marzo, los papás están enloquecidos porque entren, “porque a mí me corresponde, porque la obligatoriedad”. Uno les explica a los papás: “a ver...la obligatoriedad es del Estado y si no existe la vacante nosotros no podemos hacer absolutamente nada!!!” De hecho en algunos casos le hemos dado como una nota diciéndole: “No tiene, está en el número tanto de excedente, pero que no tiene vacante” porque por ahí eso le sirve para poder cobrar la asignación... y...uno entiende que... eso ha calmado... (...)... porque hubieron casos, no acá, pero yo tuve algunas situaciones y en otros jardines ¡llegaron a romperle la cubierta a los autos a las maestras! (*ibid.*, 2014: 42).

Es indudable que al tiempo que se reparan algunas desigualdades históricas, otras cambian sus dinámicas y aparecen nuevas menos conocidas. En zonas de asentamientos y barrios precarios, por ejemplo, el aumento poblacional vertiginoso (y no anticipable muchas veces por el planeamiento), dificulta a las administraciones locales la tarea de construir a tiempo la infraestructura escolar necesaria para asegurar el ingreso oportuno y las condiciones de escolarización adecuadas (*ibid.*, 2014). En efecto, una de las cuestiones más singulares en el nivel inicial remite a la referencialidad de la inclusión no sólo de los niños que estaban fuera del nivel y a la adecuación de la oferta a toda la infancia, sino adicionalmente a los procesos de integración de niños y niñas con capacidades especiales<sup>33</sup>. La demanda de recursos humanos especializados capaces de dar respuestas a los imperativos de la inclusión escolar para este segmento en particular, se expresa con elocuencia como en el caso que expresa una docente en el relato, de una niña de sala de 4 años que padece el síndrome denominado Prader-Willi<sup>34</sup>.

Yo le doy una actividad a los chicos, sala de tres, creeme se come la plasticola, bueno se come todo lo que encuentre en el piso, hasta papel saca del tacho de basura, hasta una moneda se tragó ¿viste? No en el jardín, pero imagínate todo lo que se mete en la boca. Eh, yo necesito alguien que esté conmigo siempre con esa nena más que nada, porque vive descalza, eh, o sea comiéndose todo, entonces necesito que estén. Yo tengo un tacho con polenta, la otra vez me di vuelta se estaba comiendo la polenta cruda ¿viste? Y no la puedo dejar sola (*ibid.*, 2014: 60).

Esta situación que atraviesa a la media de los jardines bonaerenses, se agrava en ciertos territorios donde se suman

32 Según la misma fuente, la Provincia construyó 88 jardines de infantes en el marco del Programa de Apoyo a la Inversión en Sectores Sociales entre 2008 y 2013. Desde 2001 se calcula que la provincia de Buenos Aires construyó 315 jardines de infantes. Entre estos, 25 edificios se destinaron a jardines ya existentes, en tanto que los 63 restantes implicaron la creación de nuevos jardines de gestión pública. De estos últimos, 38 en 2014 ya registraban matrícula (aproximadamente 6.900 niños).

33 El cambio de paradigma institucionalizado a partir del 2005 implica el trabajo en aulas comunes, ya sea acompañados por proyectos de integración o vía la doble matriculación en jardines especiales y a contraturno en comunes.

34 Se trata de un problema genético que altera el funcionamiento del hipotálamo, una sección del diencefalo cuyas funciones incluyen, entre otras, el control del apetito, lo que provoca que carezcan de sensación de saciedad.



aquellas limitaciones producto de los criterios disímiles de “justicia social” entre sectores estatales. El caso de los planes de viviendas por ejemplo, al priorizar en la entrega de las casas a las familias con hijos con discapacidad, terminan promoviendo nuevos reagrupamiento de los niñ@s con necesidades especiales en los jardines del barrio que contradicen la voluntad de aminorar la segregación social de la población asistida desde el sector educación.

La pretensión de construir respuestas integrales frente a la exclusión escolar como establece la normativa, no encuentra aún en los territorios condiciones de realización plena. Probablemente, la escasa tradición de trabajo intra e intersectorial limite la capacidad de compartir recursos y saberes mejorando las condiciones para brindar respuestas oportunas y adecuadas.

En el nivel Secundario, por su parte, desde el discurso oficial el proceso de inclusión implicó una revisión sustantiva de las distintas dimensiones de la organización escolar que condicionaban la efectiva integración jóvenes de los sectores más vulnerados. Aquí el principal problema resultaba del desgranamiento producto de la inadecuación de la oferta educativa (Gluz y R. Moyano, 2011).

De esta forma, paralelamente a la AUH, se aprobó el Plan Nacional de Escolarización obligatoria en el marco del Consejo Federal de Educación como intención de cambio de la institucionalidad escolar para la democratización educativa. La misma se propuso no sólo extender la cobertura y mejorar la acreditación sino también garantizar oportunidades de aprendizaje para todos a través del acompañamiento a las trayectorias educativas. En el marco de lo establecido por la Ley de Educación Nacional N° 26.206, en la provincia de Buenos Aires se puso en marcha desde el 2007 la nueva escuela secundaria obligatoria de 6 años de duración que fue acompañada de una serie de políticas incluidas en la Ley 13.688 que pusieron en discusión la inadecuación del régimen académico para los sectores más vulnerables centralmente, la heterogeneidad de planes de estudio y la dispersión de la oferta educativa. La AUH fue asumida como una herramienta adicional que acompañaría las políticas sectoriales de inclusión cuyo foco pone en cuestión la institución misma.

Para atender a esa cuestión, se implementaron distintas líneas de acción. En primer lugar, la unificación de las escuelas secundarias en toda su trayectoria y el fortalecimiento de su identidad que acompañó la definición colectiva de las orientaciones que cada escuela asumiría. En segundo lugar, la regularización a través de concursos –en especial de directivos–. Este avance es altamente valorado no solo por garantizar estabilidad en el puesto y una justa selección, sino también en el caso de los directivos, la creación de cargos de jornada completa. Según los protagonistas, posibilita construir una mirada más abarcativa sobre la escuela y mejora la capacidad de intervención al dotar de mayor estabilidad a sus

trayectorias y mayor involucramiento institucional (Gluz y R. Moyano, 2015). En tercer lugar, la puesta en marca a nivel nacional de los Planes de Mejora Institucional (PMI), constituidos por proyectos elaborados por cada escuela secundaria en función de la problemática identificada y que debe ser elevado y aprobado por las autoridades jurisdiccionales quienes deben asesorar en su desarrollo (Documento N° 1: Apoyo al diseño del Plan Jurisdiccional). En función de la matrícula, las instituciones reciben recursos que pueden utilizar para financiar horas institucionales para docentes y para materiales didácticos y otros insumos. Hasta un 80% de los fondos pueden destinarse a horas pagas a docentes que lleven adelante estrategias para acompañar el ingreso y egreso de la escuela secundaria; el acompañamiento a las trayectorias escolares a través de nuevas propuestas de enseñanza y estrategias de recuperación de aprendizajes. Adicionalmente, estas estrategias contaron en algunos casos con el acompañamiento de otros proyectos nacionales destinados al nivel, como recursos para movilidad, clubes juveniles, entre otros.

Sin embargo, aunque las acciones desplegadas significaron avances importantes hacia la democratización del nivel, la evidencia recogida en el campo de la investigación releva la emergencia de ciertas dinámicas que, surgidas del mismo desarrollo de conformación de la nueva secundaria, parecieran interponerse con algunos principios fundantes de las políticas en cuestión. En este sentido, advertimos que los procesos institucionales de apropiación de las llamadas políticas de inclusión evidencian al menos cuatro tensiones recurrentes.

Una primera cuestión deviene de la fragilidad de algunos cambios institucionales que como el PMI, por ejemplo, no han logrado aun constituirse como un aporte al cambio en la organización del trabajo pedagógico en tanto funcionan en la práctica como en un espacio ad hoc, de carácter excepcional. Por otro lado, frente al imperativo de la inclusión en las escuelas, este recurso parece estar más orientado a asumir una función eminentemente pragmática destinada a preparar en las materias adeudadas (o a apuntalar exclusivamente a los estudiantes para garantizar la terminalidad del secundario) que a modificar el trabajo pedagógico institucional como lo establece la norma.

Una segunda tensión remite a los saberes y recursos percibidos como necesarios para las tareas de “inclusión escolar” y los efectivamente disponibles en tanto los conflictos, competencias y relaciones de poder entre instituciones no siempre facilitan una adecuada distribución de recursos. El crecimiento de las instituciones en cantidad y en tamaño, por ejemplo, se ha llevado adelante sin la misma intensidad respecto de los equipos de orientación escolar (EOE). Si bien el trabajo que desarrollan los EOE ha ido variando a lo largo del tiempo, en el presente son posicionados en el lugar de reposición de tareas que otros agentes escolares no pueden desarrollar. Se sostiene, por ende, una brecha en los recursos

que obtura hasta el cumplimiento de la ya criticada igualdad de oportunidades educativas.

En tercer lugar, aquellas cuestiones vinculadas a las relaciones de poder formal e informal en las escuelas que, como señala Ball (1994), pueden entrar en colisión frente a la diversidad de metas, conflictos de intereses en relación a la posición social de los profesores y al sentimiento encontrado frente al trabajo. Una dimensión de estos conflictos en las instituciones se escenifica en la disputa por la autoridad pedagógica y sus principios de legitimación entre los profesores del aula y aquellos que participan de los Planes de Mejora donde se define la acreditación de asignaturas. En tanto las estrategias de los profesores que no participan de los PMI parecen dirigirse al desprestigio del espacio, quienes dictan esas clases defienden el carácter pedagógico y la actividad específica que desarrollan en desmedro de la despreocupación por el aprendizaje en el aula corriente.

Por último, la tensión que surge, por ejemplo, entre garantizar una oferta igualitaria y resguardar los derechos laborales docentes. Como manifiesta uno de los inspectores regionales entrevistados, cuando estos dos principios no resultan compatibles, lo que finalmente se termina configurando es una mapa institucional desigual entre escuelas que, frente a la misma cantidad de estudiantes, algunas se conforman con equipos de conducción potentes mientras que otras apenas llegan a cubrir los cargos mínimos (íbid., 2015). Desde la experiencia de los docentes, el reordenamiento de la oferta supuso redefinir tareas y/o desempeñar nuevas funciones para acompañar los cambios en los planes de estudio y hasta permanecer fuera del aula hasta su reubicación. No hay que olvidar, que este último reordenamiento institucional corona el tercer cambio de estructura del nivel en quince años, cuyo impacto subjetivo no siempre ha sido lo suficientemente considerado y aparece en los relatos como una vivencia de sufrimiento frente a la incertidumbre y a la disputa por los recursos. Entre aquello que reclama la normativa y la institucionalidad construida, los docentes van configurando una particular percepción respecto de la obligatoriedad de la escuela secundaria y las políticas que como la AUH, la complementan. Como emerge de los relatos, el acuerdo respecto de “la bondad inherente a la inclusión escolar” no es inmediato entre los docentes.

Yo creo que esa parte, por ahí me voy de la pregunta, tengo el caso de un chico acá que a mí me agarra un veneno, no hace nada, lo único que esta es sentado, y no hace otra cosa, no copia no abre la carpeta, no molesta, no te falta nunca, el tipo está ahí, y yo la única explicación que le encuentro es que él debe cobrar, no sé cuándo debe cobrar, 800 mil pesos no lo sé, pero para mí el viene justamente para cobrar, o debe cobrar el plan la asignación, no sé, pero estaría bueno que eso se modifique, por ejemplo, no sé, está bien que el cobre que le paguen eso a mí no me importa, pero por lo menos que venga a la escuela a aprender algo, o bueno yo te pago a vos por asignación por hijo o por lo que sea por el plan por lo que vos quieras, pero que haya un control, bueno,

¿cómo venís en la escuela, cuantas materias te llevas, te llevas todas? Este pibe hace 4 años que lo tengo, 4 años, igual, el año pasado no hay forma, trate de hablar con él, cambie mi estrategia didáctica, no, no hay caso, bueno no sé si la pregunta se refería a eso (Gluz y R. Moyano, 2015: 16).

En estos casos, la AUH es asimilada a los planes asistenciales y se repone la lógica meritocrática que desestima la responsabilidad institucional por los aprendizajes y el interés por el conocimiento para retrotraerlo a lo individual. Este es el desafío pendiente que, muchos funcionarios han calificado como la “batalla cultural” en la que estaban inmersos (Gluz y R. Moyano, 2011). Esta mirada se expresa en las explicaciones que muchos docentes dan del ausentismo estudiantil como un problema de desinterés. En palabras de una maestra “es eso de la famosa libretita, muchas veces van dos o tres días cuando tienen que firmar la libreta y después no van más. Acá de mis 31 alumnos ninguno vino a firmar nada...no los vi” (Gluz, *et. al.*, 2014: 99). Las expresiones de estudiantes y familias muestran en cambio, que lejos de unapérdida de valoración sufren la falta de acceso a distintas dimensiones del bienestar.

Una de las más comunes la constituye la combinación entre la pobreza material, precariedad de las condiciones habitacionales, el déficit de servicios urbanos y de acceso a la salud. Son muchos los casos que cuando hay mal tiempo, en especial en barrios donde se suman las inundaciones que impiden el acceso a la escuela y en los casos más severos, ésta es utilizada como espacio de evacuación, las familias no envían a sus hijos a las escuelas. Se trata de una estrategia para evitar que se mojen y enferman ya que la atención médica les demanda largas colas y esperas incompatibles con sus compromisos laborales o de cuidado del hogar.

En otros casos la ideología del interés y el esfuerzo por aprender (Tenti Fanfani, 2013), terminan desarrollando, con las mejores intenciones, prácticas de control hacia las familias y los estudiantes.

Yo con algunas mamás fui bastante estricta, cuando me venía, una mamá la nena hacía un mes que no venía, después vino para que le firme la libreta, le digo: “mirá, vos tenés que traerla todos los días para que yo te pueda firmar la libreta porque si no... no es la libreta para que vos cobres la asignación, la nena tiene que venir al jardín porque es importante que esté en el jardín y no por un dinero que vos cobres” (...) “mirá, vamos a hacer una cosa, vos la tenés que traer todos los días, y yo cuando vos la traigas todos los días yo te voy a firmar la libreta (Gluz, *et. al.*, 2014: 78).

De este modo, la libreta como control del cumplimiento de la condicionalidad educativa se amplía como estrategia de control de las propias escuelas, en las que además, muchos docentes consideran deseable incrementar la fiscalización como estrategia para revertir las tendencias de ausentismo o las dificultades para que compren materiales (posición que en ciertos casos se traducen en prácticas de coacción directa como exigir el pago de la cooperadora escolar).

Pero en el cruce de estos procesos donde se conjugan peligrosamente viejas lógicas sobre la responsabilización individual, no sólo los estudiantes son cuestionados. Aún en instituciones en las que los actores reconocen la responsabilidad institucional de la escuela sobre los procesos de aprendizaje, se pasa en muchos casos de la culpabilización de los estudiantes por el fracaso a la culpabilización de los docentes. El discurso sobre el ausentismo docente, hoy en el centro de la escena pública pero también de los discursos de los directivos, inspectores y preceptores —en menor medida de los propios docentes— alertan en la necesidad de revisar las condiciones del cambio para fortalecer a las condiciones de producción del trabajo docente y evitar retrotraer a un discurso culpabilizados que se desplaza peligrosamente de la falta de formación como se evidenciaba en los '90 a la idea de “falta de compromiso”.

## Conclusiones

Pese a que es posible reconocer que la AUH se ha instalado en los territorios y se observa una clara disminución de las resistencias e inquietudes generadas en el momento de su implementación, persisten sin embargo, ciertas miradas sobre los beneficiarios que obturan el tratamiento de los procesos de inclusión desde una óptica de derechos, en especial, aquellos relacionados con la revisión de las propias prácticas pedagógicas de las instituciones. La falta de reconocimiento de las dificultades familiares y del impacto de la AUH sobre las condiciones de vida tiene efectos en la mirada hacia las familias y en el sentido de la política sobre la trayectoria escolar (Gluz y R. Moyano, 2011).

Es probable que las nuevas demandas laborales generadas por las dinámicas impulsadas por las denominadas políticas de inclusión en condiciones de baja transformación en la estructura del puesto de trabajo, cambios aún parciales en la institucionalidad escolar tendiente a mejorar las condiciones en que se desarrolla la trayectoria escolar de los sectores más vulnerables; contribuyan a la estigmatización a partir de las dificultades que impone esta nueva tarea y la escasez de recursos materiales, institucionales y pedagógicos para afrontarla.

Los modos de apropiación de la política evidencian aún una brecha entre la garantía integral de derechos a la vida a la vez que de acceso a través de la escuela al conocimiento y a la cultura, respecto de lo que muchos agentes escolares consideran: que es una política que debiera aportar al control social. En esos casos, las interacciones en las escuelas afectan los procesos de subjetivación política que proponen las políticas de inclusión al reconocer a estas familias como ciudadanos con capacidad de incidir en la esfera pública. Más allá de los límites de algunos avances en la vida cotidiana de las escuelas, parece haberse instalado en la población la capacidad de reclamar por un lugar en la escuela, la que es altamente valorada en tanto brinda desde sus perspectivas una posibilidad de interrumpir la reproducción del “círculo vicioso de

la pobreza” (Tenti Fanfani, 2007) al generar para sus hijos oportunidades que a ellos les fueron vedadas.

Es evidente a partir del recorrido expuesto, que las políticas de inclusión social y escolar no alcanzan para cerrar las brechas estructurales de desigualdad, pero a diferencia de las políticas de los años '90, posicionan igualitariamente en términos de derechos sociales a los grupos más postergados, condición básica para la construcción del largo camino hacia la justicia social.

## Referencias bibliográficas

- Andrenacci, L., Repetto, F. (2006). *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Recuperado de <http://redlapos.org/documents/53291/55329/Programa+Seminario+2012+-+Quito.pdf/367fba16-2abe-4a50-9943-e62848b2eec6>
- Ball, S. (1994). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona: Ed. Paidós/MEC.
- Ball, S. (2002). *Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica*. Escuela de Ciencias de la Educación, UNC, 2/3, 19-33.
- Bourdieu, P. (1991). *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.
- Bourdieu, P. (1996). Espíritus de Estado. *Revista Sociedad*. No.8, 5-29.
- Cogliandro, G. (2010). *El programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social y los cambios en los Programas de Transferencias Condicionadas*. Buenos Aires: Fundación Siena. Recuperado de [http://www.fundacionsiena.org.ar/apu\\_12.pdf](http://www.fundacionsiena.org.ar/apu_12.pdf)
- Danani, C. y Hintze, S. (Coord.). (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.
- Danani, C. (2008). *América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad*. Ciências Sociais Unisinos, 44 (1): 39-48, janeiro/abril.
- De Giovambattista, A., Gallo, P., Panigo, D. (2014). El impacto distributivo del “PROG.R.ES.AR” en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones. *Empleo, desempleo & políticas de empleo*, No.17 (primer trimestre 2014) Recuperado en <http://www.ceil-conicet.gov.ar/2014/10/empleo-desempleo-y-politicas-de-empleo-n-17/>
- Dubet, F., Martuccelli, D. (1998). *En la escuela. Sociología de la Experiencia Escolar*. Buenos Aires: Losada.
- Feldfeber, M., Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de “nuevo signo”. *Revista Educação e Sociedade*. Campinas, CEDES, N° 115, 339-356.
- Fleury, S. (2007). Democracia, Ciudadanía y Políticas Sociales. *Revista Salud Colectiva*. 2 (2), 109-112.



- Garnier, L. (2002). Argentina: ¿La gran paradoja? En *L'Ordinaire Latinoamericain: Argentine: année zéro?* No. 188, Avril-Juin 2002, IPEALT, Université de Toulouse - Le Mirail
- Gluz, N. (2006). *La construcción socio-educativa del becario. La productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Gluz, N., Karolinski, M., Rodríguez Moyano, I. (2014). Políticas sociales y democratización de la educación: sentidos sobre la inclusión escolar de la primera infancia a partir de la implementación de la AUH (Asignación universal por Hijo) en la provincia de Buenos Aires (2009-2013). En B. Levy (Ed.). *Avances y desafíos en políticas públicas educativas: análisis de casos en Argentina, Brasil, Colombia y Paraguay*. Buenos Aires: CLACSO, Colección Becas de Investigación.
- Gluz, N., Rodríguez Moyano, I. (2011). *Análisis de los primeros impactos en el sector educación de la asignación universal por hijo (AUH) en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: mimeo. Recuperado en: [http://www.ungs.edu.ar/ms\\_idh/wp-content/uploads/2011/11/Resumen-Ejecutivo-de-la-Investigaci%C3%B3n-AUH2.pdf](http://www.ungs.edu.ar/ms_idh/wp-content/uploads/2011/11/Resumen-Ejecutivo-de-la-Investigaci%C3%B3n-AUH2.pdf)
- Gluz, N., Rodríguez Moyano, I. (2013). Asignación Universal por Hijo, condiciones de vida y educación. Las políticas sociales y la inclusión escolar en la provincia de Buenos Aires. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*. 21. Recuperado en <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1102>.
- Gluz, N., Rodríguez Moyano, I. (2014). Lo que la escuela no mira, la AUH "non presta". Experiencia escolar de jóvenes en condición de vulnerabilidad social. *Revista Propuesta Educativa*. (1). 41, 63-73.
- Gluz, N., Rodríguez Moyano, I. (2015). Nuevas pretensiones en viejas institucionalidades: las condiciones de producción del trabajo docente en el contexto de las políticas de inclusión en la Provincia de Buenos Aires. *Ponencia presentada en III Seminario Nacional Red Estrado Argentina. Formación y Trabajo docente: aportes a la democratización educativa*, 2 al 4 de septiembre, FaHCE UNLP.
- Grassi, E. (2002). El asistencialismo en el Estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del '90. En *Primer Congreso Nacional De Políticas Sociales, Asociación Argentina de Políticas Sociales*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires. Recuperado en: [http://ps.unq.edu.ar/trabajos\\_titulo.asp](http://ps.unq.edu.ar/trabajos_titulo.asp)
- Herger, N. (2008). Las barreras para la construcción de proyectos de educación y formación para el trabajo: Análisis de la fragmentación de las políticas y las necesidades educativas de los jóvenes. En Salvia (Comp.). *Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Hintze, S., Costa, M. (2011). La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección. En Danani, C. y Hintze, S. (Coord.). *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010*, (pp. 153-183). Buenos Aires: UNGS.
- Kessler, G. (2010). Exclusión social y desigualdad ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina? *Laboratorio Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*. N° 24, Ediciones Suárez, Mar del Plata. Recuperado en [http://www.laboratorio.sociales.uba.ar/textos/Lavbo24\\_1.pdf](http://www.laboratorio.sociales.uba.ar/textos/Lavbo24_1.pdf)
- Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Rodríguez Enríquez, C. (2002). *La inseguridad socio-económica como política pública: transformación del sistema de protección social y financiamiento social en la Argentina*. (Documento n° 33). Buenos Aires; Centro Interdisciplinario para el estudio de Políticas Públicas (CIEPP).
- Mazzola, R. (2012). *Nuevo Paradigma. La asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: CEDEP-Prometeo.
- Mínujim, A., Grondona, A. (2013). *Pobreza, necesidades y derechos. Definiciones en disputa*. Voces en el fénix N° 22, Recuperado en <http://www.vocesenelfenix.com/category/ediciones/n%C2%BA-22>
- Reyes, G., Epele, N., Cerutti, S. (2015). *Construcción de jardines de infantes en la provincia de Buenos Aires: una medida del impacto sobre la matrícula* (Documento de Trabajo DPEPE N°19/2015), Agosto de 2015. Buenos Aires: Ministerio de Economía.
- Sinisi, L. (2012). Políticas socioeducativas: de la integración a la inclusión escolar. ¿Cambio de paradigma? *Revista espacios de crítica y producción* N° 49. FFyL, UBA. Recuperado en [http://novedades.filo.uba.ar/sites/novedades.filo.uba.ar/files/documentos/REVISTA%20ESPACIOS%20Nro%2049\\_2.pdf](http://novedades.filo.uba.ar/sites/novedades.filo.uba.ar/files/documentos/REVISTA%20ESPACIOS%20Nro%2049_2.pdf)
- Straschnoy, M. (2011). *Asignación Universal por Hijo para Protección Social y Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares: Un análisis comparativo de los casos de Argentina y Uruguay*. Buenos Aires: mimeo.
- Tenti Fanfani, E. (2007). *La escuela y la cuestión social*. Ensayos de sociología de la educación. Buenos Aires: Siglo XIX.
- Tenti Fanfani, E. (2013). *El docente de enseñanza media: trabajo y aprendizaje del oficio*. Bogotá: Foro Nacional de Educación Bogotá, octubre 2013.
- Valencia Lomelí, E. (2008). Las Transferencias Monetarias Condicionadas Como Política Social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates. *Annual Review of Sociology*, 34. Recuperado en <http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.soc.052708.074708>.





# Protección social e inserción laboral desde una perspectiva dinámica.

## Una mirada sobre las políticas de transferencias monetarias y las trayectorias de trabajo en un barrio popular. (Crisis y postconvertibilidad en Argentina)<sup>35</sup>

Por **Guillermina Comas y María Berenice Rubio**

### Introducción

El balance sobre la eficacia de los sistemas de protección social en los países de América Latina se profundizó en los últimos años bajo un contexto de recuperación de las economías de la región y el incremento de los gobiernos en el gasto social. La efectividad del traspaso desde esquemas típicamente residuales hacia una extensión de la cobertura sigue siendo materia de debate, principalmente en relación a los criterios que marcarían una real salida del modelo contributivo, pilar de la protección social en los países del cono sur.

En la Argentina, los estudios sobre la temática permiten reconstruir cuatro etapas centrales: la primera, centrada en el modelo de protección social con reducción del gasto y focalización que acompañó las reformas estructurales desarrolladas en la etapa neoliberal de los noventa. La segunda, marcada por una extensión de la cobertura a través de programas sociales nacionales en el marco de la situación de emergencia desatada por la crisis económica y social de los años 2001-2002. Una tercera, definida como inicio de procesos de *contra reforma*, signados por la recuperación estatal del sistema de previsión social junto a la ampliación de programas de transferencias de ingreso para el combate a la pobreza, en paralelo a la implementación de programas de generación de empleo comunitario. Finalmente, una cuarta etapa, que Arcidiácono (2011) identifica como los intentos de redefinir el campo de las políticas, bajo el objetivo de diluir las fronteras entre los sistemas contributivos con la extensión de las asignaciones familiares a trabajadores del sector informal de la economía.

Las políticas de estos períodos son analizadas en diferentes estudios a partir de sus capacidades para el logro de sus principales funciones de asignación a través de la desmercantilización, la desfamiliarización y la redistribución de los recursos. Retomando la partición Estado, mercado, familia

e incluyendo a la sociedad civil, la investigación de Arcidiácono aborda la conflictividad existente en las lógicas de asignación entre estas esferas, demostrando las disociaciones que existieron entre el diseño y la implementación en un conjunto de programas:

Estado, mercado, familia y sociedad civil serán abordadas como esferas que tienen lógicas y principios de provisión del bienestar diferentes tanto en su aspecto deseable (“deber ser”) como en sus lógicas de actuación de política pública (“ser”). Si bien existen regularidades que las suelen diferenciar entre sí, las lógicas pueden ser difusas, cambiantes y entrar en disputa más o menos abierta por la provisión de bienes y servicios sociales en un momento y espacio determinado [...] (Arcidiácono, 2011:48).

El análisis de estas disociaciones puede realizarse a partir de la evaluación cualitativa de los planes (Colombo, 2012; Dávolo, 2013) así como de los informes de evaluación o a través de análisis de paneles estadísticos que evalúan los efectos de su implementación; también existen modelos experimentales que posibilitan este tipo de estudios (Cacciamali, *et. al.*, 2010, Bustos, 2011, Tuñón y González, 2012, Salvia, Vera, Poy, 2015).

En este trabajo nos proponemos abordar algunas cuestiones específicas del campo de la política social partiendo de la capacidad estatal para el manejo de lo que Esping Andersen (1993) definió como: *riesgos de trayectoria vital*, en tanto capacidad del Estado de gestionar la correspondencia entre las necesidades y los ingresos de los miembros de las familias en las diferentes etapas del ciclo vital. Al respecto Filgueira (2014) señala: “[...] *Riesgos tales como: la pérdida de trabajo del principal sostén del hogar, las etapas del ciclo vital, la desertión educativa, la desnutrición, los problemas de cuidados son tópicos que los diferentes programas, aunque de manera segmentada, se proponen abordar, pero requieren de sistemas de protección activos, que excedan la acción compensatoria*”.

35 Este trabajo fue realizado en el marco del proyecto UBACyT 2011-2014: “Marginalidad económica y desigualdad social: continuidades y rupturas en las trayectorias laborales de población excedente. Un estudio de caso en un barrio periférico del Gran Buenos Aires”, en el marco del Equipo Cambio Estructural y Desigualdad Social, bajo la dirección de Agustín Salvia. Una versión anterior del mismo fue presentada en el XII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: “El trabajo en su laberinto. Viejos y nuevos desafíos” realizado en la Ciudad de Buenos Aires en Agosto de 2015. En este sentido, agradecemos los comentarios de la Doctora Patricia Dávolo, cuyas recomendaciones fueron una guía fundamental para realizar las transformaciones del documento original que han derivado en este artículo.

Las características compensatorias de las formas que asumen las intervenciones del Estado en la provisión del bienestar y su interacción con lo que proveen las familias, constituyen una de las principales críticas a las políticas de los gobiernos posteriores a la crisis 2001-2002, y abarcan tanto la etapa previa de ampliación de intervenciones sociales, como los esquemas que orientaron la aplicación de la Asignación Universal por Hijo (Zibecchi, 2008; Gasparini y Cruces, 2010; Goren, 2011).

Retomando estas líneas, nos proponemos analizar a través de un estudio de caso en qué medida desde la salida de la crisis de la convertibilidad en el año 2003 hasta la implementación de la AUH, se modificó el perfil de los hogares receptores de transferencias de ingresos a nivel territorial, tomando como principal factor la trayectoria laboral de su sostén económico en el mediano plazo. A su vez, nos interrogamos si estos cambios pueden pensarse como expresión de las transformaciones en la estructura de las intervenciones sociales que constituyeron, en ese período, la antesala de la “universalización” de la cobertura.

Creemos que indagar sobre estos procesos asume relevancia a la luz de las preocupaciones que actualmente están presentes en materia de protección social: la segmentación de la cobertura, pero también la eficacia de la universalización y los cambios de la visión del trabajo como elemento principal de integración social.

Ejemplificamos el análisis a través de datos obtenidos mediante un estudio cuantitativo sobre una base de datos construida a partir de una encuesta propia de trayectorias laborales y familiares realizada en el año 2008 en una localidad situada en la periferia sur del Conurbano Bonaerense. Seleccionamos este espacio territorial por considerarlo un espacio donde se evidencia empíricamente la asociación entre las condiciones socio-económicas y las características de los espacios socio-residenciales. Esta asociación se vuelve central para analizar la llegada a los hogares de la protección social a través de los programas de transferencias.

## 1. Transferencias, territorio y reproducción

El componente territorial de la intervención estatal a través de las transferencias de ingreso asume centralidad en la formulación, la implementación y principalmente en los efectos y alcances de los programas sociales en la reproducción de los hogares. Como señala Bastagli (2011), esta dimensión se vincula con la eficiencia en la provisión del bienestar. Esta autora plantea que la capacidad territorial en términos de infraestructura es central para la eficiencia en la implementación de un programa social, en este sentido destaca la estrecha relación del alcance de los programas con los mecanismos empleados para el pago de estas transferencias. En muchos casos, la escasa infraestructura de las zonas en que viven los beneficiarios de los programas resulta una restricción impor-

tante para la exitosa ejecución del mismo, y comienza a ser un elemento más a tener en cuenta<sup>36</sup>. En este sentido, pensamos al territorio como una dimensión determinante en las condiciones de vida materiales y simbólicas de los hogares.

Ahora bien, más allá de las complejidades que fenómenos como la segregación puedan originar en la cotidianeidad de la ejecución de los programas, nos interesa pensar otros aspectos determinantes del territorio como una clave a la hora de analizar los efectos y alcances de los programas sociales en la reproducción del hogar. Siguiendo a Dávolos (2013), el lugar de residencia da cuenta de las tramas de socialización que atraviesan al segmento de trabajadores que perciben este tipo de transferencias. El barrio, el territorio, es uno de los espacios determinantes a la hora de pensar los patrones de comportamiento de los hogares, junto con una gama delimitada de instituciones como la escuela, las redes de contacto, o incluso experiencias laborales que marcan limitaciones sobre todo en el acceso al mercado de trabajo formal. En este marco se deben pensar las estrategias de estos hogares perceptores; sus prácticas en torno a las decisiones de uso y control de estos recursos no deben ser pensadas como decisiones individuales aisladas.

Es importante entonces destacar algunos aspectos a tener en cuenta de la localidad sobre la que realizamos el análisis. Se encuentra ubicada en el partido de Almirante Brown, en el tercer cordón del conurbano bonaerense. Es un barrio que reúne características típicas de las zonas del conurbano bonaerense más representativas del fenómeno de la segmentación en las diferentes esferas de la vida social. Estas zonas han experimentado un gran aumento de su población por la migración tanto interna como de países limítrofes, por la misma expulsión de población empobrecida de la Ciudad de Buenos Aires o el primer cordón y por su propio excedente demográfico. En estas localidades el fenómeno de la segregación se hace visible, confluyendo fenómenos de desigualdad y segmentación socio-territorial.

Analizar los rasgos territoriales específicos de este barrio, permitió pensar los efectos de los programas de transferencia sobre las estrategias de los hogares teniendo en cuenta que los mismos reproducen sus condiciones de vida en un contexto de déficit habitacional, donde los mercados laborales se hacen más locales, con ocupaciones precarias y altos costos de traslado para acceder a condiciones más ventajosas.

<sup>36</sup> Presenta algunos ejemplos de programas sociales en países de Latinoamérica como Brasil o Colombia, en donde en el momento de la formulación fue necesario pensar otras formas de pago, incorporando nuevos puntos de servicio e incluso oficinas de correo, ya que los beneficiarios muchas veces habitan en zonas remotas, sin facilidades materiales de acceso al sistema bancario. Estos son ejemplos bien concretos de la importancia de la dimensión territorial que atraviesa sin dudas estas intervenciones determinando su éxito o su fracaso.

## 1.1 Principales cambios de la protección social desde el neoliberalismo a la post reforma

Dentro del debate<sup>37</sup> sobre las causas estructurales de pobreza y desigualdad en América Latina, entender el papel de las políticas sociales, resulta fundamental para el análisis de la evolución asumida por ambas problemáticas a partir de los cambios en la política económica y social de las últimas décadas.

Como ya adelantamos, los estudios sobre los diferentes esquemas de política social abordados en nuestro país permiten reconstruir cuatro etapas. En un primer momento, las reformas estructurales de los noventa redefinieron la política social en nuestro país en pos de reducir el déficit público tras los problemas de financiamiento y gestión ya provocados durante las décadas de los '70 y '80 (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Isuani, 2008). En esa dirección, una parte relevante del gasto público fue suplantada por la participación del sector privado en el mercado de los servicios sociales universales, y por la asistencia focalizada a los “grupos vulnerables” estructuralmente excluidos de la seguridad social tradicional y afectada por las transformaciones regresivas de desempleo y pobreza durante el periodo. Las reformas estructurales y la etapa final de estancamiento y crisis, dejaron un saldo de mayor desigualdad distributiva y fuerte polarización social. De esta forma, la crisis de 2001-2002 que culmina con el modelo de convertibilidad, puso en evidencia la fragilidad del sistema de protección y asistencia social que había aumentado la inequidad de los servicios sociales, profundizado su carácter fragmentado de la mano del aumento del desempleo, la pobreza y la desigualdad. Este momento dio lugar a una segunda etapa en el planteo de las políticas sociales en nuestro país, vinculada a esta situación de emergencia desatada por la crisis económica y social de aquellos años, en donde se extendió fuertemente la cobertura a través de programas sociales nacionales ya que el Sistema Previsional planteado en la etapa anterior prácticamente no contribuía a los ingresos de los hogares (Repetto, 2002; Grassi 2003; Danani, 2003; Repetto y Andrenacci, 2005; Falappa y Andrenacci, 2008; Danani y Grassi, 2008, Salvia, Vera y Poy, 2015).

A partir de ese quiebre la política económica y política del período posterior puso un marcha un modelo político y social diferenciándose del esquema previo y dando lugar a una reactivación económica con fuertes medidas en materia laboral, financiera, de ingresos y del sistema de seguridad social, entre otras cuestiones. Esto se vio acompañado por un aumento de los gastos en infraestructura social, en educación y salud, e incluso en previsión social, dando lugar a un cambio de rumbo en la política social. Esta tercera etapa apuntó a extender las transferencias de recursos económicos hacia los sectores medios y pobres. (Hintze, 2006, Golbert y

Giacometti, 2008, Grassi, 2012, Salvia, Vera y Poy, 2015). Estas transferencias estuvieron orientadas por objetivos que trataban de superar la impronta compensatoria de los años noventa. En este sentido, se plantearon junto a la importancia de generar los efectos de corto plazo a través del aumento en los ingresos monetarios de los hogares vulnerables, objetivos orientados a un desarrollo humano de mediano plazo, principalmente vinculados a la movilidad social.

Por último, en el año 2009 se crea la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS) una medida emblemática que dio el puntapié a lo que sería una cuarta etapa en el rumbo de las políticas sociales en nuestro país en relación al avance en la reconfiguración del Sistema de Seguridad Social y de asistencia social. Esta medida logró extender la asignación familiar por hijo a sectores de la población hasta entonces no cubiertos<sup>38</sup>. Si bien el presente trabajo no alcanza temporalmente a incorporar en su análisis los impactos de esta medida, consideramos que los cambios y la extensión del modelo de políticas sociales –o al menos de los intensos debates sobre el sentido de las mismas– comenzaron hacia el año 2004. Por aquel año se comienzan a ver los impactos de la primera medida de emergencia implementadas luego del estallido socioeconómico de la convertibilidad: el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, creado ante el aumento de la desocupación, la pobreza y la indignancia tras la crisis, procuró alcanzar a la población desocupada con hijos a cargo. Luego, tras mermar esa particular situación de emergencia económica, el Gobierno Nacional comenzó a distribuir a la población de beneficiarios hacia dos nuevos programas: el Seguro de Capacitación y Empleo (MTEySS) y el Programa Familias por la Inclusión Social (MDS) (Maurizio, 2008; Gasparini y Cruces, 2010) Estas medidas pusieron sobre relieve una serie de interrogantes; cuáles son las dimensiones constitutivas del bienestar social y en qué medida y hasta qué nivel deben desarrollarse cada una de ellas, así como también cuáles son las instituciones y recursos necesarios para su satisfacción (Filgueira, 2014 citado en Comas y Ventura 2014).

En el presente estudio nos basamos en una concepción de las políticas sociales como un elemento de importancia en las condiciones de reproducción de los hogares, proponiéndonos indagar en las formas que asume la relación entre los tipos de inserción laboral de su principal sostén económico y

37 Véase Barba Solano y Cohen, 2011; Lo Vuolo y Barbeito 1992, 1998; Danani y Grassi, 2008, entre otros.

38 Hasta ese momento, en la Argentina las asignaciones familiares consistían en transferencias monetarias –vale decir, en el pago de una suma fija, que puede ser mensual o por única vez– abonadas a los trabajadores en relación de dependencia ante determinadas circunstancias de la vida. En el momento de la promulgación del decreto y en la actualidad los pagos corresponden a matrimonio, nacimiento, maternidad, adopción, prenatal, hijos menores de 18 años, hijos con discapacidad sin límite de edad y ayuda escolar (Hintze y Costa, 2011).



los programas de transferencias monetarias en dos periodos con características macroeconómicas disímiles.

## 1.2. La llegada de la política social a los hogares: Las transferencias de ingresos en las estrategias de reproducción

Las transferencias de ingresos y su vinculación con la protección social ocupan un lugar central en la escena política y social. Desde el campo de investigación de la política social se han formulado herramientas que permiten problematizar esa relación, visualizando esas y otras intervenciones del Estado en la producción y reproducción de las condiciones de vida de la población (Danani, 1999, Martínez Franzoni, 2008). Desde esta perspectiva es posible visualizar a los programas de transferencias de ingresos desde la esfera de las estrategias de vida de los hogares.

En las economías centrales los análisis hicieron foco sobre los diferentes modelos asumidos por los Estados de Bienestar y su posterior debilitamiento. En América Latina, la preocupación sobre el bienestar planteaba el problema de la integración de los sectores populares en un contexto económico y político signado por la matriz desarrollista. En el marco de las diferentes conceptualizaciones orientadas al estudio del comportamiento de los sectores populares surgió el concepto de estrategias familiares de vida. De este modo, se desarrollaron investigaciones sobre la manera en que los hogares resolvían las situaciones de crisis causadas por el ajuste estructural y la recesión económica. (Sáenz y Di Paula, 1981; Argüello, 1982; Lomitz 1975; Duque y Pastrana, 1973). Desde su origen, la noción de estrategias de reproducción resulta central en la comprensión de la dinámica social como mediación entre el nivel micro y macro social, siendo este doble alcance una característica que atraviesa todas las definiciones y que trasciende enfoques cuantitativos y cualitativos.

Las unidades domésticas son el ámbito donde se despliegan prácticas y representaciones orientadas a la satisfacción de las necesidades de sus integrantes, en ellas se articulan diferentes fuentes de provisión de recursos a través del consumo mercantilizado y no mercantilizado (Eguía y Ortale, 2007). Como señala Hintze (2004) las unidades familiares establecen relaciones no solo a nivel interno (entre sus miembros) sino con otras unidades familiares, con el mercado, otras organizaciones y con el Estado. En este sentido, la trama de prácticas asociadas a la producción de arreglos familiares, comunitarios, así como de estrategias de consumo, pueden ser enfocadas como objeto de conocimiento en sí mismo o ser abordadas como comportamientos que permiten dar cuenta el estilo de desarrollo vigente en diferentes períodos históricos. Mientras el primer enfoque permite comprender e interpretar las prácticas y representaciones que las unidades domésticas movilizan para su reproducción (Eguía y Ortale, 2007, Gutiérrez 2004), desde la segunda perspectiva es posi-

ble analizar las diferentes regulaciones ejercidas en modelos de desarrollos o modelos de acumulación (Torrado 1998, 2003) y evaluar el nivel de bienestar que esas acciones producen, ampliando o achicando "los márgenes de opción" de los sectores populares (Martínez Franzoni, 2007).

En este sentido, son los estudios demográficos los que marcan principalmente la relevancia del análisis de la protección social a partir de las familias. Estudios recientes que evalúan la adecuación entre los cambios en la dinámica y composición de los hogares y efectividad de las legislación y de las políticas públicas, considerando el impacto de estas medidas sobre la incidencia de factores de desigualdad centrales como son la clase, el género y la generación (Arriagada, 2007, De Oliveira y Salles, 2000), constituyen ineludibles aportes.

## 2. Algunas referencias metodológicas

Con el objeto de aproximarnos a una medición longitudinal construimos una variable que expresa diferentes tipos de inserción ocupacional a partir de los datos proporcionados por el estudio de encuesta retrospectiva realizada en el año 2008, analizando la información a lo largo de dos períodos de análisis (1999/2003 y 2004/2008)<sup>39</sup>. Tomamos la situación y la categoría ocupacional, el registro de la actividad, así como los pasajes entre ocupación y desocupación, considerando el tipo de categoría ocupacional de ingreso o de origen a partir de una sub muestra de 460 trabajadores. Como se puede ver en el esquema n° 1 a continuación, agrupamos a los trabajadores en tres categorías que expresan diferentes tipos de inserción laboral construyendo diferentes recorridos a los fines de identificar tipos de trayectorias, las cuales fueron definidas a través de la reconstrucción del itinerario conformado año a año por las posiciones laborales. Estas últimas a su vez fueron reconstituidas a partir de la interacción entre la permanencia en la ocupación, la categoría ocupacional y el registro de la ocupación.

<sup>39</sup> Los datos fueron relevados a través de una encuesta que brindó información sobre un conjunto de indicadores de las condiciones de vida de los entrevistados y que permitió reconstruir información retrospectiva sobre sus trayectorias laborales y residenciales. Los casos fueron seleccionados a partir de una muestra estratificada por cuotas de sexo, edad y categoría ocupacional. Se aplicó un cuestionario estructurado y un calendario de historia de vida a 565 trabajadores residentes en una localidad al sur del conurbano bonaerense. Los entrevistados son miembros de familias nucleares que, al momento de la entrevista, ya habían atravesado la etapa de formación, encontrándose dentro del ciclo de consolidación y en algunos casos en etapas próximas a la disolución. Esto pone sobre relieve la existencia de temporalidades que, si bien tienden a solaparse, son analíticamente diferentes.

## Esquema n° 1: Tipos de recorridos laborales por períodos

<b>Tipos de recorridos</b>	
<b>Recorrido Integrado</b>	<p>Recorridos de la fuerza de trabajo ocupada de manera permanente a lo largo del período de referencia como: asalariados registrados o en una actividad independiente con algún tipo de capitalización y realizando aportes. Trabajadores que tuvieron cambios de trabajo durante el período, pero se mantuvieron como asalariados registrados o con emprendimientos con capitalización y registrados.</p> <p>Recorridos que ingresaron a la ocupación (provenientes del desempleo y la inactividad) y se insertaron como asalariados registrados o con emprendimientos con capitalización y registrados</p>
<b>Recorrido Precario</b>	<p>Trayectos que se mantuvieron en la ocupación de manera permanente durante el período de referencia en inserciones asalariadas precarias (sin registro) o en el desarrollo de actividades por cuenta propia sin registro y sin capitalización respecto al oficio, las herramientas y el lugar de trabajo.</p> <p>Recorridos que experimentaron cambios de empleo y cuyas inserciones se realizan dentro de empleos asalariados precarios, trabajos de cuenta propia de subsistencia, servicio doméstico en hogares y changas intermitentes.</p> <p>Recorridos que ingresaron a la ocupación dentro del período (provenientes del desempleo y la inactividad) y se insertaron como asalariados precarios, cuenta propia precarios, servicio doméstico y changas intermitentes.</p>
<b>Recorrido Vulnerable</b>	<p>Recorridos inestables caracterizados por inserciones intermitentes (es decir con alta rotación entre la ocupación y la desocupación) y en tareas del servicio doméstico, changas en diversas tareas sin calificación en el sector público o privado.</p>
<b>Recorrido de descenso</b>	<p>Movilidad desde una inserción como asalariados registrados o cuenta propias en una actividad independiente (con algún tipo de capitalización y aportes) hacia: la desocupación o empleos asalariados precarios, trabajos de cuenta propias de subsistencia, servicio doméstico en hogares y changas intermitentes.</p> <p>Recorridos que, provenientes de una inserción precaria, pasaron a la desocupación durante un lapso extenso del período de referencia y se insertaron de manera intermitente en el servicio doméstico sin registro o changas en diversas tareas sin calificación en el sector público o privado.</p>
<b>Recorrido de Ascenso</b>	<p>Ingresos a la ocupación a través de empleos asalariados registrados o trabajo por cuenta propia con capitalización. Traspaso desde inserciones sin registro (en cualquier categoría ocupacional) hacia inserciones con registro.</p> <p>Traspaso desde categorías ocupaciones que realizan tareas no calificadas hacia actividades calificadas.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, con el objeto de examinar cuáles son los principales factores que condicionaron en el hecho de que un hogar perciba transferencias monetarias de ingresos en diferentes períodos socio-económicos, aplicamos modelos de regresión logística para modelar el efecto de diversos factores.

Definimos como “éxito” para un hogar ( $y=1$ ) ser receptor de un plan y establecimos como variables independientes el nivel educativo, la edad, el recorrido laboral y el tipo de movi-

miento en ese recorrido (de ascenso o de descenso), el tamaño del hogar, la edad al primer trabajo y la localidad de nacimiento. Para considerar la capacidad explicativa de los factores procuramos evitar algunos sesgos, sobre todo aquellos relacionados con las variables que eran a priori aspectos para la elegibilidad de la población objetivo. En este sentido, para poder acercarnos del modo más correcto posible a la injerencia de los condicionantes, realizamos la regresión solo para la población de la

encuesta que tenía hijos en ambos períodos de análisis, considerando a su vez que la edad de los mismos, (al igual que la de los entrevistados), es sensible al análisis longitudinal.

### 3. Análisis

El modelo de protección social, excede la cuestión de las transferencias de ingresos a los hogares, su “capacidad desmercantilizadora” abarca a los sistemas de protección a nivel local, cubriendo también como señala Standing (2004), servicios sociales, iniciativas comunitarias, solidaridad civil, gremial y social. Seguimos a Danani (1999) en que la desmercantilización es un proceso mediante el cual se sustrae la reproducción de la vida de la órbita del mercado dentro del cual la fuerza de trabajo asume un lugar central. Precisamente, es posible a partir de ella ver la capacidad de las políticas de gestionar los riesgos de las familias, por fuera de la inserción laboral de sus integrantes. En este sentido, podrían ser consideradas como termómetro sobre la capacidad de las familias para “fugarse del capital”. Ahora bien, si miramos precisamente la inserción laboral del principal sostén a lo largo del tiempo, tendremos una aproximación acerca de cuáles son los recorridos característicos de la población y por lo tanto, de cuáles son los riesgos a los que esas familias están expuestas a lo largo del tiempo.

A los fines de obtener indicios de estos procesos analizamos las trayectorias laborales a lo largo de dos períodos en nuestra población de estudio, primero vinculamos a nivel descriptivo a través de cuadros bivariados esos recorridos de los jefes de hogar con la percepción de transferencias en los mismos durante los años analizados. Finalmente construimos un modelo explicativo a través de una regresión logística con la intención de captar

las chances (y los cambios en las mismas) de que los hogares sean o no receptores según un conjunto de factores independientes.

### 3.1. Estructura de los hogares y de las trayectorias de trabajo

Tomando lo que Dávolos señala como “patrones de comportamiento de los hogares”, en tanto conductas que están en interacción con el contexto barrial a través de instituciones como la escuela, las redes o la misma experiencia laboral de sus habitantes, en esta sección, describimos las trayectorias retrospectivas de mediano plazo de la muestra, junto con las características que los hogares presentaban en términos de composición y edad del núcleo conyugal en el momento del relevamiento.

Si bien no podemos referirnos a trayectorias vitales o laborales de largo plazo, la mirada longitudinal utilizada permite poner sobre relieve los caminos asociados a la situación laboral de destino, siendo posible abordarla como un proceso y no únicamente como un evento a explicar. Sin detenernos aquí en los componentes que configuran los diferentes tipos de trayectorias, consideramos que la posibilidad de tomar el camino laboral globalmente, nos permite evaluar la vinculación entre diferentes aspectos.

Durante el transcurso del ciclo asociado a la crisis de la Convertibilidad, el 37% de los jefes de hogar encuestados experimentó una inserción de buena calidad, mientras que el 63% restante atravesó por recorridos de mediana y desfavorable calidad (23 y 40 % respectivamente). Se trata de una población que durante los cinco años posteriores a la crisis no presentó cambios significativos en cuanto a su participación en los diferentes tipos de recorridos, solo tuvo lugar una leve disminución entre los recorridos medios y vulnerables en favor de un leve incremento de los recorridos de mayor calidad que no alcanza los dos puntos porcentuales.

**Cuadro N° 1:**  
**Panel de Jefes de Hogar (1994-2008) Ministro Rivadavia.**  
**Recorrido y Movimiento ocupacional por periodo<sup>40</sup>**

Recorrido y Movimiento		
	1999-2003	2004-2008
<b>Recorrido Integrado</b>	27,0%	28,7%
<b>Recorrido Precario</b>	16,9%	16,7%
<b>Recorrido Vulnerable</b>	29,1%	28,7%
<b>Descenso</b>	15,6%	15,5%
<b>Ascenso</b>	11,4%	10,4%
<b>Total</b>	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta en Ministro Rivadavia realizada en 2008 por PCEyDS – IIGG – UBA.

<sup>40</sup> En el anexo se puede encontrar el Cuadro n° 2 que muestra las variables recorrido y movimiento para ambos periodos.

Las formas bajo las que se enlazan los eventos laborales, así como las características de los mismos, presentan diferencias según la etapa del ciclo vital de los trabajadores. Además de las restricciones que van configurando el marco de oportunidades, la agencia del individuo y de su grupo familiar moldea nuevas estrategias cuando los principales aportantes económicos se van aproximando a la edad formal de la inactividad.

Adentrándonos en las características de los hogares en cuestión, vemos que un tercio de los hogares al que pertenecen los jefes encuestados estaba compuesto por el núcleo completo con algún hijo mayor de 20 años, un 20% habitaban en hogares de núcleo completo con hijos pequeños (hasta 14 años) y un 16 % con algún hijo adolescente entre 15 y 19 años. Otra proporción estaba compuesta por hogares sin hijos, principalmente representada por los que estaban atravesando el ciclo de disolución. Finalmente, un menor porcentaje de los encuestados, principalmente mujeres, conforman hogares de núcleo incompleto con hijos<sup>41</sup>.

En síntesis, nuestro estudio abarca a una población mayormente expuesta a recorridos que hemos definido como de riesgo laboral (precario, vulnerable). Se trata de jefes que pertenecen a edades maduras, con hijos chicos pero también con algún hijo mayor de 20 años que al momento de la encuesta residía en el hogar del entrevistado.

### 3.2. Situaciones de riesgo laboral en hogares receptores

Cuando consideramos únicamente a los hogares receptores (Cuadro n° 2), algunas tendencias se profundizan. La vinculación entre una trayectoria vulnerable y la percepción de este tipo de políticas durante los años de crisis, alcanza en este caso el 40% de la muestra. Sin embargo, para el caso de los recorridos dinámicos (que experimentaron algún evento de movilidad) los porcentajes descienden a la mitad. No obstante esta caída, las diferencias entre las direcciones que asumió esa movilidad, vuelven a aparecer en un sentido esperado: un 23% de los receptores tuvo a su sostén principal desarrollando un recorrido descendente en esos años y solo un 16% experimentó un recorrido de ascenso laboral. Sin embargo, este dato resulta relevante en tanto muestra cierta verticalidad de la cobertura, ya que, cuando realizamos un análisis diacrónico vemos que: si bien la misma se extiende, lo hace de manera estratificada, quedando mayormente cubiertos quienes permanecían a situaciones laborales extremas a lo largo del tiempo.

41 A los fines de controlar los efectos de la edad no únicamente en el acceso a un tipo de empleo, sino en relación a la forma que asume la inserción laboral en las diferentes etapas etarias, identificamos las edades medias de los entrevistados hacia el final de los segmentos temporales delimitados (Ver Cuadro Núm. 1 en Anexo).

En este sentido, cabe tener en cuenta que la inestabilidad laboral (marcada tanto por eventos descendentes o ascendentes pero siempre de corto plazo) constituye una característica de la inserción laboral de fuerza de trabajo en contextos territoriales como el que desarrollamos nuestro estudio.

En los años posteriores, con el rumbo del crecimiento económico marcado, la masificación de programas de transferencias que había supuesto el programa Jefes y jefas de hogar debía ser reorientada en el marco de salida de la emergencia económica. En este sentido, una serie de criterios que ya no se regían por el carácter compensatorio, comenzaron a circular en las letras de los diferentes programas que conformarían la política social estatal. En este marco, se lleva a cabo una reformulación del Programa Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), que fuera creado en el año 2003; el Programa Familias<sup>42</sup>.

Aunque problemática, esta reorientación supuso modificaciones en las relaciones entre las ocupaciones de la población y los programas de transferencias<sup>43</sup>. En un contexto donde comenzaba a estabilizarse el crecimiento económico que acompañó la creación de empleo, la política social debía salir de la emergencia y apuntar al consumo interno y a la empleabilidad. Las transferencias empezaban a no estar vinculadas exclusivamente con la situación ocupacional del jefe, asumiendo las conyugues un rol central en la percepción y también en el uso de la política. Esta vuelta sobre el hogar a través de las mujeres, que sería mantenida durante la universalización de las asignaciones familiares, implicó en términos de diferentes analistas, una *“refamiliarización de las necesidades”* al situar a la responsabilidad y por ende, al trabajo reproductivo desarrollado por las mujeres, como eje de

42 En un primer momento, dicho programa incluiría a beneficiarios del Programa Jefes y Jefas que cumplan con las condiciones de elegibilidad y permanencia del plan y a los beneficiarios del IDH. La puesta en marcha del traspaso se realizó finalmente en el año 2006.

43 Según Grondona (2007), luego de la contención masiva que supuso la primera implementación del Programa Jefes y jefas de hogar, la lógica tecnocrática configuró un “ordenamiento poblacional” que estableció la distribución de los beneficiarios en tres poblaciones: beneficiarios con bajo nivel educativo, elevada motivación y predisposición para actividades de formación: para ellos se destinaban políticas que mejoren la “empleabilidad”; beneficiarios con niveles educativos adecuados a los parámetros del mercado, con experiencia laboral: para ellos se destinaban acciones de intermediación laboral y beneficiarios inactivos, especialmente mujeres con hijos a cargo: para ellos quedaba la “política social”. A su vez, esa re-categorización fue esencial en el diseño e implementación del otro programa “masivo” de transferencia condicionada de ingresos: El programa familias por la inclusión social. Este plan cristalizaba una estrategia de “desactivación” de la población “activada por el JJDH”. Su asistencia se orientó hacia el tercer tipo de población.



la condicionalidad para acceder al beneficio (Arriagada 2007, Cruces Epele y Guardia 2008, Campos, Faur y Pautassi, 2007). Desde otras perspectivas, la implementación de esta política fue vista como un progreso, primero porque suponía una extensión de la cobertura y de las características del hogar, contemplando la cantidad de hijos, en segundo lugar porque su diseño mantuvo el discurso de derechos que se venía estableciendo desde el Programa Jefes y jefes de hogar<sup>44</sup> (Hintze, 2006, Hopp, 2010, Grassi, 2012).

En nuestro estudio, el porcentaje de hogares receptores se incrementa para el período 2004-2008, llegando al 34%. Este aumento, que también tiene lugar en términos absolutos, muestra la permeabilidad que presenta una población como la analizada a las transformaciones en el campo de las políticas direccionadas a los ingresos no laborales de los hogares. En este período, a diferencia del anterior, se evidencia un alcance independientemente del tipo de trayectoria del jefe. Pero hubo dos recorridos que mostraron los cambios más marcados: entre las trayectorias precarias, el porcentaje de hogares receptores se incrementó del 12 al 28%. Esto constituye un punto interesante respecto a los riesgos que intentamos analizar, ya que hemos definido las trayectorias precarias como expresión de vulnerabilidades que exceden las condiciones laborales de la ocupación en un momento determinado, enfocándonos en la inestabilidad, el paro ocasional y el descenso relativo (en términos de calificaciones y en la percepción de seguridad social). Es decir, bajo esta definición agrupamos trayectorias que no son necesariamente de pobreza, pero que expresan un *empeoramiento relativo* en diversos aspectos de la situación laboral. En el marco de un barrio popular, estos grises representan mayores vulnerabilidades que las pueden asumir en contextos territoriales con mayor integración, sumando a la vulnerabilidad territorial las fluctuaciones que experimentan este tipo de trayectorias. Como marcamos en el punto anterior, se trata de una población que viene experimentando en su mayoría recorridos de baja integración al sector formal, vuelve a jugar aquí aquello que señalamos siguiendo a Dávalos (2013), respecto a que son las propias experiencias de los residentes las que marcan el límite

de acceso al sector formal y que esto constituye un elemento a considerar en el anclaje territorial de la política.

Al evaluar la dinámica de las trayectorias entre un periodo y otro, observamos que tres cuartas partes de los casos desarrollaron recorridos precarios al menos de mediano plazo, es decir que también habían experimentado este tipo de recorrido en el período anterior. Estos datos (ver cuadro n° 4 en el anexo) permiten dar cuenta de una tendencia más bien de reproducción de posiciones laborales, mostrando los escasos saltos cualitativos de posición entre los periodos. El otro tipo de trayectoria, que evidencia y que refuerza la argumentación de un cambio entre ambos períodos, es un importante aumento de los hogares cuyos jefes experimentaron recorridos descendentes durante esos años, alcanzando al 55% de la población de las mismas. Una parte de las trayectorias de tipo descendente provenían de otro tipo de recorridos durante los años de crisis, (un 20% de recorridos precarios y un 24% de trayectorias de ascenso, otro 24% tuvo origen en trayectorias vulnerables). Es decir que en estos casos, la situación de vulnerabilidad laboral se reproduce, aún al interior de recorridos que, tomados de manera global, que ya venían con inserciones de estas características. Sin embargo, casi la mitad de esta población mostró recorridos de inestabilidad laboral que no se explican por el estancamiento en posiciones de informalidad o autoempleo de subsistencia pero que marcan fragilidades en torno a encadenamientos entre el paro y constantes cambios ocupacionales.

Un dato que resulta más obvio es el porcentaje de hogares con jefes bajo recorridos vulnerables que sufre un incremento menor (cerca al 9%), siendo este cambio similar al que tiene lugar al interior de los hogares con jefe de recorrido integrado. El bajo nivel de cambio podría deberse a que los primeros continúan siendo los típicos receptores de este tipo de transferencias y en el caso de los segundos, expresarían la existencia de hogares con características que los sitúan al alcance de este tipo de medidas, siendo por ejemplo hogares que, aún con jefes bajo recorridos de mayor calidad, perciben las transferencias mediante otro miembro (usualmente la cónyuge) como parte del proceso en el cambio de direccionalidad de la política.

<sup>44</sup> El Programa Familias por la Inclusión Social, comprendido dentro del Plan Nacional Familias, fue establecido por decreto en el año 2004 bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Tiene como objetivo fundamental promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social. La prestación monetaria consiste en un ingreso no remunerativo mensual que varía según la cantidad de niños y niñas menores de 19 años a cargo, o discapacitados de cualquier edad y demanda el compromiso del núcleo familiar con la educación y la salud de los menores a cargo. Programa Familias por la Inclusión social. Decretos 1506/2004, 825/05.

**Cuadro N° 2:**  
**Panel de Jefes de Hogar (1994-2008) Ministro Rivadavia.**  
**Percepción de planes sociales por periodo**

Percepción de planes sociales		
	1999-2003	2004-2008
No percibe	77,70%	67,2
Percibe	22,30%	32,8
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta en Ministro Rivadavia realizada en 2008 por PCEyDS – IIGG – UBA.

**Cuadro N° 3:**  
**Panel de Jefes de Hogar (1994-2008) Ministro Rivadavia.**  
**Recorrido y movimiento ocupacional de los jefes de hogar perceptores por periodo**

Perceptores de Planes		
Recorrido	1999-2003	2004-2008
Integrado	11,6%	14,8%
Precario	8,9%	13,7%
Vulnerable	40,2%	33,9%
Descendió	23,2%	25,7%
Ascendió	16,1%	12,0%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta en Ministro Rivadavia realizada en 2008 por PCEyDS – IIGG – UBA.

Los datos nos muestran dos cuestiones respecto a la llegada de las transferencias durante la crisis y la post crisis en el marco de la población estudiada:

Por una parte, durante el período de extensión de la cobertura en el marco de la emergencia, vemos que la inyección de transferencias monetarias fue poco dinámica en el sentido que no alcanzó en esta población una cobertura de tipo más horizontal, ya que no contempló su llegada a hogares donde el principal receptor desarrollaba recorridos laborales intermitentes entre inserciones que los integraban y expulsaban de la seguridad social. No considerar esa dinámica en un contexto de crisis y ajuste estructural implicó no cubrirlos de un tipo riesgo que se vuelve central en la dinámica reproductiva de las familias como es, además de la interrupción o descenso del ingreso, la salida de los sistemas de seguridad social. En ese sentido los datos de este caso muestran la existencia de una dinámica estratificada.

Sin embargo, a partir del año 2004, - en el marco de un contexto de una revisión más profunda del modelo de política social neoliberal, la incorporación y redistribución de las transferencias monetarias junto con la recuperación estatal de las instituciones de la previsión social y la implementación y delimitación entre programas de transferencias y programas de creación de empleo con una impronta fuertemente territorial-, la extensión de la cobertura de las transferencias

se tornó, al menos según los datos de nuestro estudio, más horizontal. Esta horizontalidad concebida como un proceso integral y sincrónico de la capacidad desmercantilizadora del sistema de protección social, puede ser evaluada en tanto su capacidad de llegar a otros hogares, nuevos y con nuevas características. En el sentido de nuestro análisis, la redistribución de las transferencias hacia vulnerabilidades laborales longitudinales, tales como: pasar al paro, descender en la calificación de la ocupación, trabajar en un establecimiento de menor tamaño, o los cortes en el acceso a la seguridad social, constituye un factor que debe ser considerado, principalmente en torno a los cambios en los criterios de selección. Sin embargo, en el mismo sentido, la alta concentración en los recorridos que estuvieron estancados en las posiciones más vulnerables, en un contexto territorial donde la distancia entre las trayectorias precarias vulnerables y de ascenso y descenso son cortas, marca que más allá de estos cambios, perduró una visión de tipo compensatoria sobre las transferencias monetarias.

### 3.3. Ampliación de las chances de ser hogares receptores

Ahora bien, si la situación laboral es uno de los criterios de elegibilidad de este tipo de políticas, ¿cuánto es la trayectoria de su principal sostén económico, lo que marca las chances

de que un hogar haya sido receptor de este tipo de programas entre uno y otro período? La pregunta por la trayectoria involucra también la pregunta por factores socio-demográficos que son a su vez otros indicadores de vulnerabilidad social y que, desde la perspectiva que privilegiamos centrada en la familia y en sus riesgos a lo largo del tiempo, constituirían factores privilegiados de la intervención estatal.

Los modelos de regresión lógica binaria permiten observar las chances de que un suceso ocurra según un conjunto de variables de diferente naturaleza, controlando el peso relativo de cada una en su interacción con las demás. Es decir, a través de este modelo intentamos responder a este interrogante: ¿en qué medida las chances de que un hogar situado en este territorio haya sido receptor de una transferencia monetaria de ingresos durante los años de la crisis y durante la postconvertibilidad, dependió, en uno y otro momento, del grado de vulnerabilidad del recorrido laboral de su principal sostén o de otras características del hogar que también afectan la vida de sus miembros y que deberían ser objeto de intervención de estas políticas? Es decir: ¿existió una transición hacia un nuevo enfoque de políticas sociales, en el sentido de una extensión de la cobertura que alcanza a hogares con características socio-demográficas por fuera de la extrema vulnerabilidad socio-laboral, o por el contrario, se explica por una profundización de la misma?

En contraste con tener un recorrido integrado, haber experimentado un movimiento descendente, aumentaba casi 7 puntos las probabilidades de percibir un plan durante la postconvertibilidad, mientras que en el período previo esa chance se incrementaba solo en 3 veces. Asimismo, la diferencia aumenta 4 veces en las probabilidades de percibir un plan entre quienes experimentaron un recorrido ascendente respecto a quienes desarrollaron un recorrido integrando en el período de crisis, estas chances se redujeron a dos veces durante la etapa de la postconvertibilidad<sup>45</sup>. Por su parte, experimentar

un recorrido vulnerable incrementó, durante el período de crisis, tres veces las chances de que el hogar de ese jefe perciba programas de transferencias. Al igual que en el análisis descriptivo ese tipo de trayectoria es la que más constante mantiene las probabilidades de que el hogar sea objetivo de transferencias durante los años siguientes. Finalmente, los recorridos precarios no resultaron significativos respecto a las chances de que sus hogares perciban transferencias durante los años de la crisis pero lo fueron durante los años de la postconvertibilidad, período en que hogares con jefe bajo recorridos precarios, incrementaron en dos veces las chances de ser receptores respecto a los hogares con jefe bajo un recorrido integrado en la formalidad.

El importante crecimiento en las probabilidades de los hogares con jefes que experimentaron trayectorias descendentes en esos años junto con el mantenimiento de los recorridos vulnerables y el incremento significativo en las chances de los hogares con jefes en recorridos precarios, marca que, si bien la extensión del modelo de política mantuvo su centro en los hogares laboralmente más vulnerables a lo largo del tiempo, experimentó una extensión horizontal que permitió incorporar a las transferencias a los hogares con otras situaciones laborales que cambiaron en el tiempo.

En cuanto al tamaño del hogar, observamos que entre 2004 y 2008 se extienden las probabilidades de percibir la transferencia entre las familias que conformaron hogares con más de cuatro miembros, tratándose en gran parte de hogares extendidos. Mientras que el factor educativo tiene mayor peso durante el período de la crisis. A su vez, durante el período de crisis la probabilidad de ser receptor de programas

---

invisibles desde una medición transversal: el salto temporario hacia alguna inserción en relación de dependencia con aportes, el traspaso desde changas diversas hacia el desarrollo de una única actividad por cuentapropia, el traspaso desde el cuentapropismo hacia el desarrollo de un emprendimiento con algún tipo de capitalización, el pago esporádico de algún impuesto municipal en el caso de quienes poseen emprendimientos con algún tipo de comercio, constituyen movimientos que se alejan de intermitencia uniforme y que brindan a estos recorridos (inestables) diferentes recursos que serán convertidos en activos al interior de las unidades domésticas. Aunque menos frecuente, existe otra posibilidad asociada a una ruptura de la intermitencia: la existencia de un movimiento que produzca la reconversión hacia una posición laboral uniforme y estable que implicaría una mejoría en la posición socio-laboral. Con el objetivo de identificar algunos de estos cambios en el marco de un grupo de la fuerza de trabajo que tendió más bien a reproducir las posiciones ocupacionales, diseñamos un índice que combina diferentes aspectos de los mencionados, ponderando de menor a mayor la suma de movimientos y la calidad los mismos en cada uno de los períodos estudiados.

45 Sobre este punto desarrollamos un índice para analizar la calidad de los movimientos ascendentes en cada período, ya que esta variable es sensible al cambio de posición laboral hacia el año final del período (2003) momento en los que pueden comenzar a reflejarse algunos cambios en relación a la incipiente recuperación económica. 3.1 Las características de los itinerarios de ascenso Estos aspectos pueden transformarse de manera conjunta, es decir a la par del movimiento desde una inserción laboral hacia otra, o pueden modificarse parcialmente, sin que ese cambio refleje un salto en la posición ocupada en la estructura socio-ocupacional. Estos procesos, más bien espurios presentan mayor frecuencia en una población como la de este estudio. Junto con otras acciones (como la potenciación de la fuerza de trabajo activa en los hogares), los cambios ocupacionales constantes, constituyen estrategias de supervivencia y de cambio que se vuelven centrales en el seno de las familias populares con mayor vulnerabilidad socio-económica. Sin embargo, esa intermitencia puede asumir diferentes formas que resultan

sociales para los hogares con jefe de menor nivel educativo es bastante más alta que en el período posterior; quienes alcanzaron a completar el primario, o tienen el secundario incompleto tienen mayores probabilidades de ser perceptores de planes respecto a quienes terminaron el secundario o más, siendo las chances 4.6 veces más altas y 3.5 veces más altas respectivamente. Durante la postconvertibilidad las chances bajaron a 3.6 y 207 respectivamente. Esto podría indicarnos que en esa fase comenzaron a ampliarse los niveles de cobertura de los programas sociales hacia grupos de vulnerabilidad no tan extrema, es decir, evidenciándose una menor tendencia a la focalización. Por otra parte, la edad del principal sostén solo resulta significativa durante el último período. Durante la postconvertibilidad la probabilidad es de un 60% mayor en los jóvenes que respecto a quienes tienen 50 años y más. Finalmente, ni la edad del primer empleo del jefe económico del hogar, ni su lugar de nacimiento mostraron ser factores significativos en la posibilidad de que sus hogares reciban transferencias durante los períodos analizados.

En síntesis, el modelo muestra que, considerandos de manera conjunta, los hogares de la muestra con jefes más jóvenes, con nivel educativo bajo, que desarrollan recorridos laborales vulnerables y con una composición superior a los cuatro miembros, presentan mayores chances de haber recibido transferencias monetarias por parte del Estado, pero que la probabilidad de cada una de esas variables, controlando la incidencia de las otras, muestra sensibilidad a los cambios entre una y otra fase político-económica. Esa sensibilidad se nota en la extensión hacia tipos de trayectorias más dinámicas durante los años de recuperación económica. En este sentido, el traspaso hacia la titularidad de las conyugues puede ser un factor importante. Sin embargo, durante la postconvertibilidad y controladas todas las variables del modelo, el nivel educativo del jefe y su trayectoria son los factores que más pesan en la determinación de las chances de que su familia perciba una transferencia monetaria. No es casual, posiblemente ambas variables actúen de manera conjunta, pero lo que es insoslayable es que la posición laboral del jefe del hogar continúa siendo el factor determinante de las transferencias a los hogares. El cambio, nada menor, está en que su extensión alcanzó a las trayectorias dinámicas (principalmente descendentes) que constituyen recorridos tan característicos de los territorios periféricos de nuestra provincia.

## Conclusiones

Las políticas sociales suponen intervenciones del Estado que abarcan diferentes ámbitos y se materializan regulando las condiciones de vida de la sociedad. Una de las formas de esa materialización es a través de las transferencias de ingresos a los hogares. Asimismo, la relación entre estas políticas y las unidades familiares es diversa y atraviesa muchas lógicas que exceden la capacidad de consumo de sus integrantes.

Por otra parte, la población que suele ser objeto directo de este tipo de medidas ocupa posiciones desfavorecidas en el mercado de trabajo, constituyendo este aspecto uno de los factores que la convierten en sujeto de estas intervenciones. Sin embargo, esos ingresos no se materializan en una trayectoria laboral individual (como si hacen o deberían hacerlo las políticas de empleo), ya que en estos casos la unidad de intervención son las familias. Al interior de sus relaciones estos ingresos son incluidos en el circuito de reproducción del hogar mediante evaluaciones, decisiones y representaciones, a la vez que son integrados en un abanico de otros recursos. Dentro de estas opciones emergen diferentes posibilidades de vinculación entre aquello distribuido por el Estado y los ingresos de la actividad laboral de los integrantes la unidad doméstica. Pero la posición en el mercado de trabajo, además ser heterogénea, proviene de recorridos laborales que son parte las condiciones de existencia del grupo doméstico. Este artículo se propuso abordar ambos aspectos. No miramos cuánto influyeron estas medidas de política social en el mejoramiento de la posición laboral, sino que intentamos rescatarlas a partir de las características de los hogares en los cuales esas inserciones laborales tuvieron lugar a lo largo del tiempo.

Creemos que una investigación a escala pequeña puede aportar una mirada sobre estos procesos. Un territorio con indicadores de segregación que hacen más probable la predominancia de un perfil en la fuerza de trabajo, y donde las historias laborales, (más allá de tender a la precariedad y presentar menos distancias comparadas con las que existen en otros contextos), presentan una serie de heterogeneidades que marcan la existencia de diferentes escalas de integración, permite analizar en qué medida estas cuestiones condicionan diferentes estadios de partida en relación a la movilización que los hogares hacen de las transferencias monetarias, tanto en el armado como en la puesta en práctica de sus estrategias de reproducción económica.

Pensando las diferencias entre extensión y universalización, aspecto que continúa en el centro del debate, los datos analizados en este caso particular, nos permiten, en principio, sostener la importancia de los cambios llevados a cabo durante los primeros años de postconvertibilidad, al menos en referencia a una extensión del alcance de la cobertura, respecto a sectores que, por sus características, ya eran foco de estas intervenciones.

Desde nuestra perspectiva constituye un desafío pendiente que la extensión de las asignaciones familiares profundice este proceso, logrando romper de manera definitiva con la segmentación de la cobertura. En este sentido, los datos analizados nos muestran que al nivel del territorio, al menos en el contexto de Gran Buenos Aires, las transferencias pueden llegar a nuevos trabajadores pero sin alcanzar a constituirse en políticas plenamente activas. Tal como tratamos de mostrar aquí: si la protección mediante este tipo de medidas no alcanza a iniciar procesos que debiliten las desventajas territoriales de los espacios donde



instalan, su cobertura será ampliada pero continuará bajo una lógica compensatoria. Si bien nuestro estudio no llega a la etapa actual, bajo la implementación de la Asignación Universal por Hijo, el análisis de las intervenciones previas nos permite afirmar que las transferencias monetarias en sí mismas no rompen del todo con las antiguas lógicas de la protección social. En este sentido, la inyección de dinero a los hogares no garantiza en sí misma los cambios en la lógica reproductiva del hogar, en el trabajo de sus miembros, en la reproducción de roles de género ni en un mejor acceso a los servicios de la seguridad social.

Por lo tanto, resulta central repensar los criterios de elegibilidad para las diferentes acciones del sistema de protección social, planteando la posibilidad de centrarse en indicadores más abarcativos asociados con factores que se constituyen en riesgos para la trayectoria vital de los hogares. En este sentido, este ejercicio analítico, que partió de la perspectiva laboral como recorrido y no como punto de partida o llegada, mostró que la inestabilidad e intermitencia laboral propia de los trabajadores que residen en espacios territoriales como el que hemos abordado aquí, constituye un tipo de riesgo familiar que, además de profundizarse según las etapas vitales del núcleo doméstico, se potencia con la estructura de oportunidades que ofrece el territorio. De este modo, podemos sostener que un sistema de protección universal deberá articular sus diferentes componentes para lograr una desmercantilización real.

Desde ya, la centralidad del trabajo como único mecanismo de integración social, sin políticas activas que produzcan efectos al interior de los hogares sigue dejando a este componente de la protección social atrapado en una lógica compensatoria y por lo tanto sincrónica. Es por eso que sostenemos que todo diagnóstico vinculado a cambios en las políticas de protección social debería considerar la dinámica longitudinal de los hogares (y por lo tanto de sus miembros) como punto de partida para la intervención social a través de transferencias monetarias.

## Referencias bibliográficas

- Arcidiácono, P. (2011). Estado y sociedad civil: ¿proveedores de bienestar social? Políticas sociales en Argentina (2002-2007). *Tesis de Doctorado*. Facultad de Ciencias Sociales, UBA: Mimeo.
- Arguello, O. (1982). Estrategias de supervivencia: Un concepto en busca de su contenido. *Demografía y economía*. México, vol.33. 190-203.
- Arriagada, I. (2007). Familias latinoamericanas: cambiantes, diversas y desiguales. *Papeles de población*. Julio-septiembre, n° 053. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México, pp. 9-22.
- Arsaluz Solano, S. (2005). La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Región y Sociedad*. Enero-abril año/Vol. XVII, número 032. Colegio de Sonora, México.
- Barba Solano, C., Cohen, N. (Coords.). (2008). *Perspectivas críticas sobre la cohesión social*. Buenos Aires: CLACSO.
- Bastaglia, F. (2011). Conditional Cash Transfers as a Tool of Social Policy. *Economic & Political Weekly*, May 21, Vol. XLVI, Núm. 21.
- Bustos, J. M. (2011). Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo. *Serie Estudios Trabajo, ocupación y empleo*, 10. SSPTyEL, MTEySS.
- Cacciamali, M. C., Tatei, F., Ferreira Batista, N. (2010). Impactos do Programa Bolsa Família Federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar. *Revista de Economia Contemporânea*, Vol. 14, Núm. 2, pp. 269-301.
- Cariola, C., Bethencourt, L. AA.VV. (1989). *Crisis, Supervivencia y Sector Informal*. CEN- DES/ILDIS. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Castillo, V., Novick, M., Rojo Brizuela, S., Yoguel, G. (2006). La movilidad laboral en Argentina desde mediados del decenio de 1990: el difícil camino de regreso al empleo formal. *Revista de la Cepal*, N° 89. Santiago Chile, Agosto.
- Cortés, F., Escobar, A., González de la Rocha, M. (2008). *Método científico y política social: a propósito de las evaluaciones cualitativas de los programas sociales*. México D. F.: El Colegio de México - Centro de Estudios Sociológicos.
- Danani, C. (1999). De la heterogeneidad de la pobreza, a la heterogeneidad de los pobres. Comentarios sobre la investigación social y las políticas sociales. *Sociedad*, 14, 29-39. Buenos Aires: FSC, UBA.
- Danani, C. (2003). Trabajo, política y políticas sociales: ¿hay algo de particular en el caso argentino? En J. Lindemboim y C. Danani (Coords.). *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Biblos.
- Danani, C. y Grassi, E. (2008). Ni error ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. En J. Lindenboim (Comp.). *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Danani, C. y Hintze, S. (Coord.). (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- De Oliverira, O. y Salles, V. (2000). Reflexiones teóricas para el estudio de la reproducción de la fuerza de trabajo. En E. De la Garza Toledo (Coord.). *Tratado Latinoamericano de sociología del trabajo*. México: Colmex, FLACSO, UNAM.
- De Oliveira y Salles, V. (2000). Reflexiones teóricas para el estudio de la reproducción de la fuerza de trabajo. En E. De la Garza Toledo (Coord.). *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. México: El Colegio de México/FLACSO/UAM/FCE.

- Duque, J. y Pastrana, E. (1973). *Estrategias de supervivencia económica de las unidades familiares del sector popular urbano: una investigación exploratoria*. Santiago: PROELCE.
- Eguía, A. y Ortales, S. (2007). *Los significados de la pobreza*. Buenos Aires: Biblos.
- Escobar y M. De la Rocha (2008). *Método científico y política social: a propósito de las evaluaciones cualitativas de los programas sociales*. México DF: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- Falappa, F. y Andrenacci, L. (2008). *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional.
- Filgueira, F. (2014). Hacia un modelo de protección social universal en América Latina. *Serie Políticas Sociales*. CEPAL.
- Gasparini, L. y Cruces, G. (2010). Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas. La Plata: CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- González De La Rocha, M., Escobar Latapí, A. (2008). Vulnerabilidad y activos de los hogares, el Programa Progresar - Oportunidades en Ciudades pequeñas. En F. Cortés; A. Golbert, L. y Giacometti, C. (2008). *Los programas de transferencia de ingresos condicionados: el caso Argentino*. Instituto Fernando Enrique Cardoso y Corporación de Estudios Para Latinoamérica (CIEPLAN). Disponible en: [www.plataformademocratica.org](http://www.plataformademocratica.org)
- Goren, N. (2011). La Asignación Universal por Hijo. ¿Conquista de nuevos derechos? ¿Viejas o nuevas identidades femeninas? Ponencia presentada en 10º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET.
- Grassi, E., Hintze, S. y Neufeld, R. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires. Espacio Editorial.
- Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Grassi, E. (2012). La política social y el trabajo en la argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición. *E-latina, Revista electrónica de estudios latinoamericanos*. Vol. 10, Núm. 39. Buenos Aires, abril-junio. Disponible en: <http://www.iealc.sociales.uba.ar/publicaciones/elatina>
- Gutiérrez, A. (2007). *'Pobre' como siempre. Estrategias de reproducción social en la pobreza*. Buenos Aires: Ferreyra Editor.
- Herzer, H., Di Virgilio, M., Rodríguez, M. C., y Redondo, A. (2008). ¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas (Ciudad de Buenos Aires). *Pampa*. 1 (4).
- Hintze, S. (2004). Capital social y estrategias de supervivencia. Reflexiones sobre el "capital social de los pobres. En C. Danani (Comp.). *Política social y economía social. Debates fundamentales*. Buenos Aires: Altamira-Fundación OSDE-UNGS.
- Hintze, S. (2006). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio editorial.
- Hintze, S. y Costa, M. I. (2011). La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección. En S. Hintze *Protecciones y desprotecciones: La seguridad social en la Argentina, 1990-2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Hopp, M. (2010). Trabajo e integración social en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina (2003-2008). En *Documentos de jóvenes investigadores*. Núm. 25, Buenos Aires: Instituto de investigaciones "Gino Germani", FCS, UBA.
- Isuani, A. (2008). La política social argentina en perspectiva. En G. Cruces y D. Ringold.
- Jelin, E. (2010). *Pan y Afectos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lomnitz, L. A. (1975). *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI.
- Martínez Franzoni, J. (2008). *Domesticar la incertidumbre en américa latina: mercado laboral, política social y familia*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica/ UNDP.
- Repetto, F. (2002). *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*. Buenos Aires: Prometeo.
- Repetto, F. y Andrenacci, L. (2005). Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina. En L. Andrenacci (Comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.
- Roffman, A. (Eds.). *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*. Buenos Aires: Banco Mundial, Oficina de Buenos Aires.
- Saénz, Á., & Di Paula, J. (1981). Precisiones teórico-metodológicas sobre la noción de estrategias de existencia. *Demografía y economía*, 149-163.
- Salvia, A., Vera, J. & Poy, S. (2014). La política social y sus efectos sobre la pobreza durante distintas etapas macroeconómicas. Argentina, 1992-2012. Buenos Aires: ODSA UCA: mimeo.
- Standing, G. (2004). Globalización: las ocho crisis de la protección social. En J. L. Coraggio y C. D. (Eds.). *Política social y economía social. Debates fundamentales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento. Altamira ediciones.
- Torrado, S. (1981). Sobre los conceptos estrategias familiares de vida y proceso de reproducción de la fuerza de trabajo. Notas teórico-metodológicas. *Demografía y Economía*. Vol. 15, Núm. 2.

Torrado, S. (1998). *Familia y Diferenciación Social-Cuestiones de Método*. Buenos Aires: EUDEBA.

Torrado, S. (2003). *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000)*. Buenos Aires: De La Flor SRL Ediciones.

Tuñón, I., y González, M. S. (2012). Efecto de las políticas de transferencias condicionadas en la inclusión educativa. *Revista CEE*. Vol. 42, Núm. 4, Pág. 33-53. México.

Zibecchi, C. (2008). Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para las madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina. *Aportes Andinos. Derechos Humanos y Políticas Públicas*. Núm. 21. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

## ANEXO

**Cuadro N° 1:  
Panel de Jefes de Hogar (1994-2008) Ministro Rivadavía.  
Tipo de hogar según Edad al 2008.**

Tipo de hogar 2008		Edad 2008		
			Media	Mínimo
Núcleo completo con hijos de hasta 14 años	19,9%	Jefe	38	24
		Cónyuge	34	26
Núcleo completo con al menos un hijo de 15 a 19	15,6%	Jefe	45	18
		Cónyuge	41	31
Núcleo completo con al menos un hijo mayor de 20 años	33,2%	Jefe	52	33
		Cónyuge	53	41
Núcleo incompleto con hijos	9,4%	Jefe	49	68
Núcleo completo o incompleto sin hijos	22,0%	Jefe	54	26
		Cónyuge	57	27
<b>Total</b>	<b>100%</b>			
<b>N</b>	<b>564</b>			

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta en Ministro Rivadavia realizada en 2008 por PCEyDS – IIGG – UBA.

**Cuadro N° 2:  
Panel de Jefes de Hogar (1994-2008) Ministro Rivadavía.  
Tabla de movilidad: Recorrido y movimiento ocupacional de los jefes de hogar perceptores.**

		Recorrido y Movimiento 2004-2008					Total
		Recorrido Integrado	Recorrido Precario	Recorrido Vulnerable	Descenso	Ascenso	
<b>Recorrido y Movimiento 1999-2003</b>	Recorrido Integrado	82,3%	0,0%	0,0%	15,4%	9,3%	<b>137</b> <b>27,0%</b>
	Recorrido Precario	0,0%	74,7%	1,3%	19,2%	9,3%	<b>86</b> <b>16,9%</b>
	Recorrido Vulnerable	0,7%	5,7%	70,6%	24,4%	34,9%	<b>148</b> <b>29,1%</b>
	Descenso	4,1%	10,3%	24,2%	16,7%	32,6%	<b>79</b> <b>15,6%</b>
	Ascenso	12,9%	9,2%	3,9%	24,4%	14,0%	<b>58</b> <b>11,4%</b>
	<b>Total</b>	<b>147</b>	<b>87</b>	<b>153</b>	<b>78</b>	<b>43</b>	<b>508</b>
		<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta en Ministro Rivadavia realizada en 2008 por PCEyDS – IIGG – UBA.

**Cuadro N° 3:  
Modelo de regresión logística.**

	Plan 1999- 2003			Plan 2004 - 2008		
	Coef.	Exp. Cf.	Sig.	Coef.	Exp. Cf.	Sig.
<b>Nivel Educativo (Secundario completo y más)</b>						
<b>Secundario Incompleto 2</b>	1.262692	3.534924	0.022	1.02425	2.785006	0.015
<b>Hasta primario completo 3</b>	1.527775	4.607911	0.004	1.281659	3.602613	0.001
<b>Edad 2003 / 2008</b>	-.2107639	.8099653	0.461	-.5607292	.5707927	0.013
<b>Recorrido Movilidad (Recorrido Integrado)</b>						
<b>Recorrido Precario 2</b>	.0260313	1.026373	0.962	.7348381	2.085144	0.062
<b>Recorrido Vulnerable 3</b>	1.163357	3.200661	0.005	1.155228	3.174749	0.001
<b>Movilidad Descendente 4</b>	1.068358	2.910596	0.018	1.905861	6.725197	0.000
<b>Movilidad Ascendente 5</b>	1.467775	4.339568	0.002	.9294363	2.533081	0.031
<b>Tamaño del hogar (Hasta 4 miembros)</b>						
<b>Más de 4 miembros 2</b>	-1.13452	.3215765	0.000	-.9589525	.3832942	0.000
<b>Edad al primer trabajo (Hasta 14 años vs. Después de 14 años)</b>	.1264327	1.134773	0.667	-.2777039	.7575211	0.273
<b>Localidad de nacimiento (Otra provincia/país vs. Conurbano y capital)</b>	-.2572263	.7731932	0.385	-.1425705	.8671264	0.583
<b>Constante</b>	-1.976093	.1386098	0.051	-.0409535	.9598738	0.960
<b>N</b>	<b>309</b>			<b>342</b>		

## CARACTERÍSTICAS DE LAS TRAYECTORIAS ASCENDENTES

**Cuadro N° 4:  
Panel de Jefes de Hogar (1999-2008) Ministro Rivadavía.  
Índice de cambios de posición ascendente por periodo.<sup>46</sup>**

Movimientos Ascendentes	1999-2003	2004-2008
<b>Cambios semejantes</b>	46,7%	38,7%
<b>Dos cambios verticales</b>	8,5%	10,2%
<b>Tres cambios verticales</b>	25,6%	48,9%
<b>Más de tres cambios verticales</b>	19,1%	2,0%
<b>Total</b>	47	49
	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Elaboración propia a partir de la encuesta en Ministro Rivadavía realizada en 2008 por PCEyDS – IIGG – UBA.

<sup>46</sup> El índice que elaboramos pondera los cambios según los criterios desarrollados, de esa manera expresamos que no todos los cambios tienen el mismo valor o significado. Para una mejor comprensión de la sumatoria de los cambios establecimos categorías ordinales que van de menor a mayor importancia.



Durante el periodo 1999-2003, el 47% de los casos se sitúa dentro de movimientos de rango similar<sup>47</sup>. Un cuarto de los casos alcanzó la categoría del índice equivalente a dos cambios<sup>48</sup>. Este número se vuelve relevante al observar que otro 20% de la población atravesó tres cambios significativos o más dentro del período, alcanzando al 45% de la muestra.

Otro dato relevante durante este periodo es que la movilidad tendió a concentrarse hacia el final del período, es decir hacia el año 2003. Consideramos que esto constituye un factor que explica por qué los hogares de los trabajadores entrevistados continúan siendo objeto de los programas de transferencias monetarias, aún en el marco de trayectorias laborales ascendentes.

En la fase inicial de la postconvertibilidad en primer lugar, 10,4% es el porcentaje de trayectorias ascendentes, pero la estructura interna del índice muestra una reducción respecto a la etapa anterior. Es decir, los casos parecen distribuirse de manera más homogénea. Poco más de un tercio de la población con movilidad ascendente se ubica en los valores más bajos que expresan los cambios de tipo de horizontal sin reflejar mejoras significativas en la calidad de la inserción, mientras que la mitad de los casos muestran recorridos que suman dos cambios verticales. Casi un 40% de la población con cambios positivos se movió entre eventos asociados a la horizontalidad. La relación entre la inserción laboral del jefe y su elegibilidad para los programas de transferencias monetarias antes de la AUH, explica en buena medida que las chances de percibir transferencias monetarias para estos hogares sigan siendo positivas. De la misma manera, el cambio en la estructura de los “ascendentes” explica que las chances, aunque persistentes, sean menores a las que experimentaron durante los años de la crisis.

Cabe destacar que este cambio de composición en los ascensos entre ambas etapas refleja el impacto de la transformación en un tipo de trayectorias que no son usualmente analizadas y que, si bien no son de tipo mayoritario, permiten identificar mejorías relativas en los recorridos asumidos por la fuerza de trabajo en contextos populares.

---

47 Aquellos que, aunque implican relativa mejoría, no conllevan cambios en la posición socio ocupacional; en general son los que marcan el ingreso a la ocupación luego de un período de paro o el traspaso entre categorías equivalentes.

48 Los movimientos que implican un desplazamiento vertical tomaron en el índice valores iguales o mayores a cinco, es decir que a medida que la distribución se aleja hacia valores superiores experimenta un cambio más significativo en términos de calidad, ya que expresan la existencia de cambios de categoría que implican a su vez cambios en la cobertura y en la calificación de la tarea.



# **TERCERA PARTE**

Las Políticas de inclusión social en América Latina:  
Interrogantes y desafíos.



# Transferência de Renda na América Latina

Por Hemerson Luiz Pase, Claudio Corbo y Ana Paula Dupuy Patella

## Introdução

A existência de grandes contingentes populacionais em situação de privação econômica e social invariavelmente revela um sistema político ineficiente no sentido de incorporar o conjunto da população à cidadania e, de outro lado, limita a possibilidade de *accountability* vertical, o que é elemento essencial para a garantia da qualidade dos procedimentos e da substância da democracia. Ou seja, a pobreza é um problema político e não produtivo, pelo menos até esse momento, a produção de alimentos e bens não é insuficiente, contudo são distribuídos de forma desigual. Invariavelmente os países com maiores índices de pobreza também são aqueles onde os níveis de concentração de riqueza e renda são recordes.

Para enfrentar esse problema, atualmente 18 países latino-americanos e caribenhos desenvolvem políticas públicas específicas para a redução e/ou eliminação da pobreza. Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad e Tobago e Uruguai desenvolveram programas de transferência de renda (Cecchini; Madariaga apud Romão, 2013: 3).

Este artigo tem o objetivo de descrever e comparar as políticas públicas que enfrentam o problema social da pobreza em seis países da América Latina: México, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Argentina. Nestes países a primeira similaridade comparativa é a transferência de renda, ou seja, são programas marcados pelo pagamento de um valor em dinheiro aos beneficiários que adquirem o produto ou serviço que julgam adequados. De maneira geral, esses programas enfrentam a questão da pobreza contribuindo com a sobrevivência material dos beneficiários, possibilitando o acesso a bens primários ligados à alimentação e a higiene, por exemplo. A importância do aspecto da sobrevivência básica é destacada por Amartya Sen (2001), para quem os “bens primários são coisas que toda pessoa racional presumivelmente quer e incluem renda e riqueza, portanto meios para qualquer propósito para a busca de diferentes concepções do bem que os indivíduos podem ter” (Sen, 2001: 136).

O problema que nos instiga é qual a motivação para esses países empreenderem políticas públicas redistributivas de transferência de renda em benefício dos pobres. Embora apa-

rentemente banal, a questão é relevante se considerado que estes países passaram por processos ditatoriais duros e duradouros que notadamente contribuíram para consolidar elites econômicas nacionais e internacionais. A hipótese que apresentamos é que tais políticas públicas são consequência da redemocratização, da assunção de elites políticas reformistas e de partidos ou coalizões políticas com programas marcados pela concepção do *Welfare State*.

A metodologia de política comparada que maximiza as diferenças para identificar as semelhanças parece a mais adequada para realizar nosso intento. Neste sentido compararemos os seguintes programas: Programa Bolsa Família (PBF) do Brasil, Cercanías, do Uruguai, Tekoporá, do Paraguai, Bono Juancito Pinto, da Bolívia e Asignación Universal por Hijo para Protección Social, da Argentina. A comparação implica na descrição dos países quanto a sua população, pobreza, beneficiários, produto interno bruto (PIB), produto interno bruto para cada cidadão (PIB *per cápita*), percentual do PIB ou do orçamento público investido no programa. Além disso, destaca-se o processo de redemocratização, o histórico dos programas e a característica dos líderes e partidos ou coalizões políticas que os implantaram.

O artigo está organizado da seguinte forma: na primeira seção discute-se a relação entre a democracia, enquanto forma de superação pacífica dos problemas políticos e as políticas públicas enquanto materialização do resultado das relações assimétricas de poder que, a nosso ver, explica a emergência de políticas sociais distributivas na América Latina. Na segunda seção apresentamos a descrição dos programas de transferência de renda do Brasil, Bolívia, Uruguai, Paraguai e Argentina. Na terceira seção fazemos uma análise comparada dessas políticas.

## 1. Democracia e políticas públicas

A análise de políticas públicas é uma área acadêmica e científica com abordagem teórica e metodológica sobre a política pública. Apresentou formidável expansão, nas últimas décadas, adquirindo progressivamente sua autonomia como disciplina no interior da Ciência Política e, inclusive, autônoma inaugurando cursos de graduação e pós-graduação em níveis de mestrado e doutorado, dispondo de razoável acervo de



conhecimentos que possibilita um importante apoio a intervenções na realidade social.

A expressão *políticas públicas* entrou no jargão da academia e da vida cotidiana dos países, particularmente em democracias recentes como as da América Latina. É constante a presença do termo na mídia e nas agendas públicas e repertórios discursivos dos operadores políticos e nas agendas dos movimentos sociais. As políticas públicas envolvem a ação do Estado no sentido de produzir bens, recursos ou direitos públicos a partir da configuração das correlações de forças políticas e sociais.

O conceito de políticas públicas é carregado de polêmica e polissemia desde seus fundadores. Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública, contudo as definições conceituais de políticas públicas mais difundidas no meio acadêmico compreendem as dispostas por Thomas Dye e Harold Laswell. Segundo Thomas Dye (1984) a política pública pode ser definida como “o que o governo escolhe fazer ou não”, implicando questionamentos sobre o que o governo, em suas interações políticas com os atores da sociedade civil e do mercado escolhe fazer ou deixar de fazer; por que o faz; como faz; que diferença suas escolhas fazem; e quem se beneficia com esse fazer. Já Harold Laswell (1936 / 1958), afirma que decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder a questões do tipo: quem ganha o quê; por quê; e que diferença isso faz. Estas definições remetem a complexidade e profundidade das tentativas pioneiras de definir o objeto políticas públicas.

Para Celina Souza (2006) a política pública é

(...) o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (Souza, 2006: 26).

Como se pode observar o esforço das definições mencionadas é destacar o papel protagônico dos governos e do Estado como *locus* definidor da sua própria ação, rompendo com determinações estruturais, como as próprias do materialismo e do liberalismo. Em nosso entendimento, as políticas públicas são o resultado (recurso, bem ou direito) das relações entre estado, mercado e sociedade encaminhadas ou determinadas pelas relações e / ou conflitos de poder recorrentes entre os segmentos sociais e políticos interessados em realizar suas preferências, em regimes democráticos. Consideram as constantes transformações históricas e são permeadas por mediações que ocorrem através das instituições políticas, da cultura política e das racionalidades da cidadania. São materializadas através de políticas, programas, ações, estratégias que implicam em coordenação, capacidade administrativa e burocrá-

tica, financiamento e podem ser executadas diretamente ou através de outras agências e, inclusive, em parceria com organizações privadas e do terceiro setor. A análise de políticas públicas é a reflexão científica sobre as políticas públicas.

O pressuposto analítico que regeu o advento e consolidação de estudos sobre políticas públicas foi o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes (Souza, 2006: 22). Ao passo que essa máxima foi adotada pela academia, desenvolveram-se inúmeros modelos explicativos empenhados em elucidar os processos de formulação, implementação e avaliação das políticas.

Os modelos explicativos das políticas públicas são inúmeros, bem como suas variações analíticas conforme pode ser verificado em abundante bibliografia (Romano, 2009; Marques e Faria, 2013; Melo, 1999; Frey, 2001; Souza, 2006). Neste estudo, sintetizamos alguns modelos empenhados em elucidar os processos de formulação e implementação, além daqueles que analisam os resultados das políticas, o neoinstitucionalismo e a análise de estilos políticos.

O modelo neoinstitucional entrou tardiamente no repertório dos analistas políticos latino-americanos, já que a análise de políticas públicas enquanto abordagem analítica surge nos Estados Unidos da América, um país consolidado institucionalmente. As instituições do sistema político possuem importância crucial para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas, pois são elas o substrato da manutenção de regras gerais e entendimentos que prevalecem sobre cada sociedade, exercendo influência decisiva em interpretações e na formulação das racionalidades sociais. As instituições diminuem os custos de decisão ao dispensar grandes esforços para mapear as possibilidades de ação e, de outro lado, estimulam e exigem previsibilidade do comportamento. Embora, pareça evidente que os atores políticos não ajam de forma alienada, e sim de acordo com seus próprios interesses, entretanto, as regras, deveres e direitos estimulados e garantidos pelas instituições formais do Estado, como o congresso, a presidência, o judiciário, as burocracias estatais, influenciam na formulação das preferências. Ou seja, segundo o neoinstitucionalismo os atores políticos formulam suas preferências e agem dentro dos parâmetros das instituições que oferecem estabilidade, regularidade e previsibilidade coordenando os recursos cognitivos, mediando conflitos e oferecendo incentivos e /ou sanções a certas ações políticas (Romano, 2009).

O neoinstitucionalismo representa um avanço teórico para a análise política e a análise de políticas públicas particularmente em países onde o processo de consolidação democrática continua em marcha, como ocorre na maior parte da América Latina. Esta perspectiva teórica nos ajuda a entender quão importante é o papel das instituições, regras, organiza-

ções para conduzir a certa direção e definir o objeto, foco e conteúdo da política pública.

A análise de estilos políticos interpreta a produção de preferências a partir da cultura política, dos padrões de comportamento e atitudes que influenciam os atores políticos na definição da agenda e implementação de políticas. O comportamento ou estilo de ação do político em relação a certa política pública é influenciado por ideias, ideologias, princípios, crenças e valores adquiridos no decorrer de sua socialização política.

A consideração da cultura como elemento integrante da formulação de preferências e, particularmente, como componente relevante para interpretar a emergência da democracia moderna e sua consolidação já aparecem em Aristóteles, na sua obra *Ética a Nicômaco*, passando por Aléxis de Tocqueville e sua valorização da tolerância e associação na *Democracia na América*, John Stuart Mill que destaca a importância da simpatia e Max Weber que revela a importância da ética do trabalho na *Ética protestante e o espírito do capitalismo*. Contudo, é somente na década de 1950 que se organizam estudos sistemáticos utilizando elementos culturais na Ciência Política, cuja primeira expressão foi a obra de Almon & Verba de 1963, buscando cobrir lacunas explicativas quanto às dimensões da crise econômica, social e política que assolava o mundo naquele pós-guerra. Muitas críticas serão imputadas a concepção da cultura política a partir de teorias como as da modernização e institucionalismo e somente na década de 1990 é que volta a ser utilizada com entusiasmo, particularmente a partir da obra de Robert Putnam que atribui a existência do capital social, caracterizado por uma cultura cívica, o sucesso do desempenho institucional e da consolidação democrática no Sul da Itália (Putnam, 2000).

Com o objetivo de fornecer os instrumentos metodológicos necessários à compreensão sistemática das orientações e comportamentos políticos dos cidadãos, a teoria da cultura política englobou variáveis como ideologia política, opinião pública e personalidade política, o que possibilitou sua legitimação teórica e explicativa sobre os processos de construção e consolidação democrática, bem como de legitimação das autoridades públicas.

Segundo Baquero e Prá (2007), a cultura política é o conjunto de crenças e valores que os cidadãos incorporam ao longo do tempo, e sua capacidade de adaptar esses comportamentos numa perspectiva racional para alcançar determinados objetivos ou aprender a sobreviver politicamente.

O destaque a estas duas teorias de análise de políticas públicas, o neoinstitucionalismo e a análise de estilos políticos, ocorre, pois ambas tem importante explicação sobre a emergência e consolidação das democracias, fenômeno ainda em marcha na América Latina e outras regiões do globo.

Na próxima seção, vamos abordar os programas de transferência de renda de alguns países da América Latina, desta-

cando suas diferenças e semelhanças, na perspectiva de obter elementos explicativos comuns para esse tipo de política pública.

## 2. Transferência de renda na América Latina

A pobreza é uma preocupação na história da humanidade, pois é causa e consequência de guerras civis, violência, morbidade, doença e cidadania incompleta (Marshall, 1967) ou inconclusa (Carvalho, 2007). Para a Organização das Nações Unidas (ONU) pessoas em situação de pobreza extrema são aquelas que apresentam uma renda média de R\$ 2,36 por dia, ou R\$ 71,75 por mês. Segundo dados apresentados pelo Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2013, o mundo alcançou a meta de reduzir a pobreza extrema à metade do nível registrado em 1990, porém ainda que a parcela da população mundial considerada extremamente pobre tenha passado de 47% para 22%, mais de 1,2 bilhão de pessoas continuam a viver nessa condição, ou seja, a cada 8 indivíduos pelo menos 1 não tem acesso regular a quantidades suficientes de alimento para suprir suas necessidades energéticas. Além disso, mais de 100 milhões de crianças continuam em estado de desnutrição, enquanto 165 milhões são raquíticas (ONU, 2015).

Iniciativas individuais e grupais para diminuir a fome e a pobreza remontam a origem da humanidade, no entanto, segundo Marshall (1967) a primeira ação sistemática por parte de uma autoridade estatal ocorre pela primeira vez no Séc. XII quando a corte inglesa institui a *poor law*. A Lei dos pobres objetivava abrandar a fome, contudo, para ter acesso a esse benefício, o indivíduo necessitava abrir mão da sua condição de cavalheiro, declarando-se incapaz de subsistir as suas próprias custas. Situação completamente distinta ocorre no século XX depois do advento da democracia e da construção da cidadania, quando os indivíduos passam a ser portadores de direitos.

A partir da constituição dos Estados nacionais modernos as ações de combate à fome e à pobreza passam a integrar a agenda das autoridades, senão por compromisso social ou programático, pelo menos como necessário para impedir a conflagração e os conflitos internos. A partir do advento da cidadania política e da extensão do sufrágio, tais ações resultavam em apoios eleitorais.

Após as grandes guerras mundiais, duas concepções distintas de Estado polarizaram praticamente todo o planeta. De um lado, o comunismo, formulado por Lênin e Stálin, que influenciou de forma determinante a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), defendia o dever do Estado de centralizar todo planejamento e produção econômica, bem como necessidade de distribuição da riqueza de forma igual para todos os cidadãos, independentemente de sua contribuição. De outro lado, o *Welfare State*, formulado por Keynes, influenciou de forma determinante a Europa e os Estados Uni-

dos, defendendo uma concepção segundo a qual o Estado é o ator principal para impulsionar e gerir o progresso econômico e, do lado social, o responsável por garantir o mínimo necessário para a sobrevivência de todo e qualquer indivíduo, independentemente da sua contribuição para a construção da riqueza nacional.

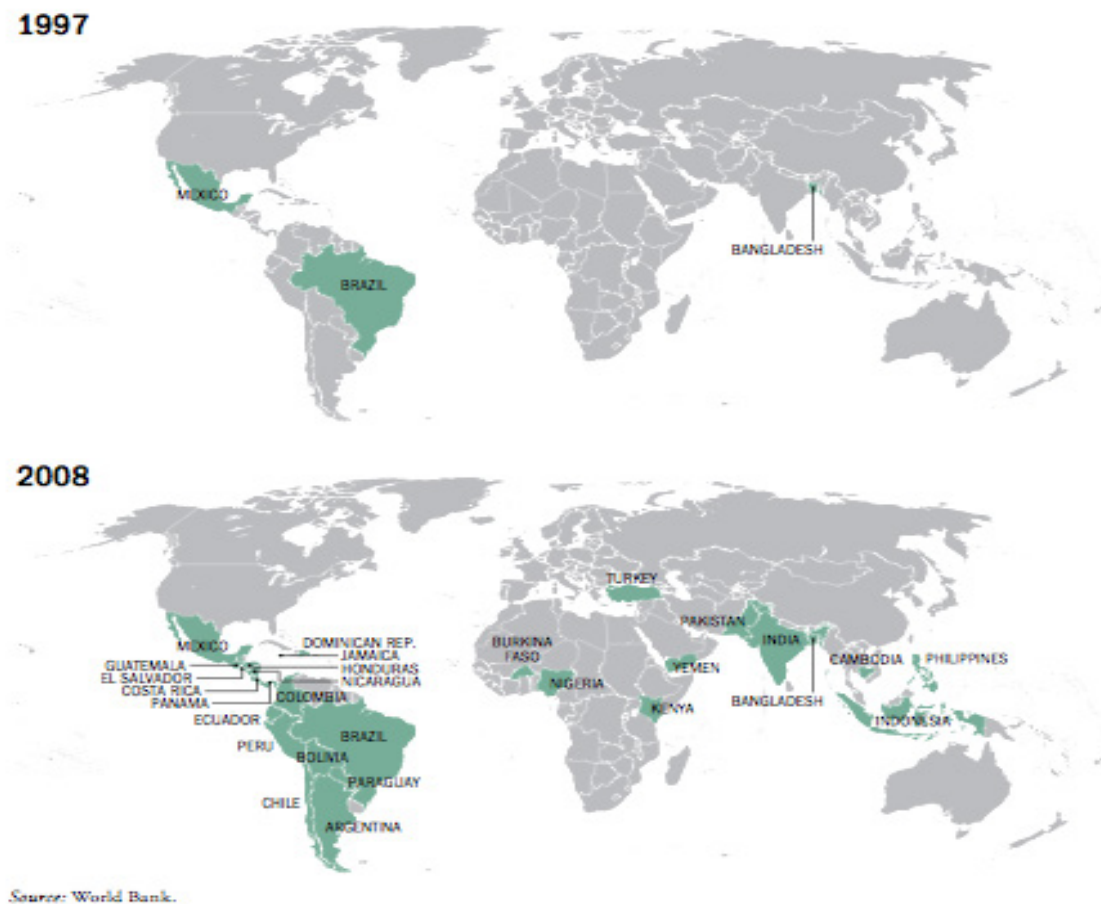
Na segunda metade do século XX, essas duas concepções passam a disputar o restante do planeta, leia-se África e América Latina, com programas de desenvolvimento econômico e ajuda internacional. Do lado ocidental, o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas (ONU), particularmente seu braço para a alimentação e agricultura (FAO), desenvolvem vários programas para apoiar os governos da América Latina que, no entanto, não avançam muito em razão das limitações financeiras, falta de prioridade e, principalmente, por serem na maioria presididos por ditaduras, onde a variável eleitoral inexistente e a disputa de interesses é completamente controlada.

Não é por outra razão que as políticas públicas criadas no período pós-redemocratização terão outro caráter na América Latina que, mesmo muitas vezes contraditórias e, inclusive, retrógradas, representam o estado da arte da correlação de

poder político, materializados na autoridade dos governos. Junto a isso, no início do séc. XX, vários países da América Latina elegerão presidentes reformistas, algumas delas inclusive claramente de esquerda, esse é o caso da Venezuela, Chile, Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Equador. É nesse momento e ambiente que os países da região passam a enfrentar o diagnóstico da grande pobreza e exclusão social com o desenvolvimento de políticas públicas específicas.

Como se pode observar no mapa elaborado pelo Banco Mundial, Figura 1, em 1997 apenas 03 países possuíam programas de transferência de renda com o objetivo de diminuir a pobreza e aplacar a fome: o México, o Brasil e Bangladesh. Onze anos depois, em 2008, já eram 28 países (Burquina Fasso, Nigéria, Turquia, Paquistão, Iêmen, Quênia, Índia, Bangladesh, Camboja, Filipinas, Indonésia), sendo 17 somente na América Latina (México, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia, Paraguai, Chile, Argentina).

**Figura 1**



Os programas escolhidos para análise serão descritos adiante.



## **2.1. Programa Prospera (México)**

Um dos primeiros países da América Latina a adotar medidas de combate à pobreza extrema foi o México, em 1997, durante o governo do Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) do Partido Revolucionário Institucional (PRI). O programa Progresas era uma estratégia de apoio para o desenvolvimento rural, pois era focalizando nas famílias rurais em situação de extrema pobreza.

Em 2001, o Presidente Vicente Fox (2000-2006), do Partido da Ação Nacional (PAN), transforma o Progresas em Oportunidades, que amplia seu foco e passa a atender também famílias pobres das áreas urbanas. As informações disponíveis dão conta de que esse programa vem alcançando bons resultados na diminuição da desnutrição crônica infantil, no acesso a alimentos de qualidade e na prevenção de doenças (MDS, 2015).

O Oportunidades é um programa interinstitucional já que participam os ministérios da Educação, da Saúde, do Desenvolvimento Social, o Instituto Mexicano de Seguro Social e os governos estaduais e municipais. Possui um rígido sistema de seleção de beneficiários com base em características socioeconômicas de uso doméstico, que permite concentrar os recursos para as famílias que realmente precisam, superando subsídios e apoios discricionários e critérios políticos. Prima por fortalecer a posição das mulheres na família e na comunidade, por esta razão as mães são as beneficiárias titulares que recebem as transferências monetárias correspondentes (CEPAL, 2015).

Na educação, a partir da sétima série, o valor da bolsa de estudos é maior para as mulheres, segmento com maior taxa de abandono. Na área da saúde, as mulheres grávidas recebem atenção especial, com um protocolo de consultas para cuidar do desenvolvimento da gravidez, da saúde da mãe com o objetivo de impedir as gestações e partos de risco.

Os pagamentos em dinheiro são feitos diretamente às famílias, através dos bancos, possibilitando a transparência na sua distribuição. Estão sujeitos a um aumento semestral realizada de acordo com o Índice Nacional de Preços de Cesta Básica, publicado pelo Banco de México.

A lista dos beneficiários é atualizada com base no cumprimento das responsabilidades dos beneficiários, disponível em um Banco de Dados, cuja gestão é responsabilidade da Coordenação Nacional, que notifica mudanças para os setores de saúde e educação (CEPAL, 2015).

Em 2014, o Presidente Enrique Peña Nieto (2012), do Partido Revolucionário Institucional (PRI), rebatizou o programa com o nome de Prospera, que, de acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESOL, 2015), oferece benefícios na área da educação, saúde e inclusão financeira e no mercado de trabalho.

Na educação oferece bolsas de estudos para cada uma das crianças e jovens integrantes de famílias beneficiárias que frequentam e concluem os seus estudos de ensino fundamental e médio, bem como apoio para a compra de material escolar. Além disso, o programa apoia os emancipados para que continuem estudando através de bolsas de estudo universitárias, bolsas para jovens com deficiência, bolsas para formação profissional técnico.

Na área da saúde oferece acesso a um pacote básico com oficinas de autocuidado, cuidados médicos, prevenção e tratamento de desnutrição, apoio às pessoas idosas, suporte para os membros de zero a nove anos, apoio alimentar suplementar, vinculação de crianças menores de cinco anos ao seguro de saúde. Além disso, oferece apoio monetário mensal às famílias beneficiárias, a fim de contribuir para a compra e a diversificação do seu alimento.

Na área da inclusão no mercado de trabalho, oferece apoio para que as famílias beneficiárias encontrem um trabalho, através do Serviço Nacional de Emprego. Além disso, oferece acesso prioritário a 15 programas federais de estímulo a criação de rendimentos de forma autônoma e sustentável.

O critério de acesso ao Prospera é a renda familiar, cujo valor per capita diário não deve ultrapassar US\$ 1,79 dólares nas áreas rurais e US\$ 2,34 dólares nas áreas urbanas. O programa não é universal e sim focalizado e condicionado a (i) a participação de mães (beneficiárias) em palestras governamentais sobre nutrição e saúde, (ii) regularidade em consultas médicas, (iii) cumprimento do calendário de vacinação das crianças, (iv) frequência escolar regular das crianças, dos adolescentes e dos jovens, nos ensinos fundamental, médio e superior.

## **2.2. Programa Bolsa Família (Brasil)**

Numa discussão em sala de aula o professor Cristovam Buarque da Universidade de Brasília diagnosticou que a pobreza no Brasil poderia ser minimizada se as mulheres tivessem condições de empregabilidade, cujo principal óbice era a incapacidade de fazê-lo por terem a atribuição de cuidar da casa e dos filhos. Tal situação poderia ser contornada através da instituição de uma ajuda financeira do Estado, em forma de bolsa, que permitisse a manutenção das crianças na escola para as mães poderem trabalhar (Brandão, 2010). Isso era 1986, período eferescente da transição brasileira à democracia.

Em 1995 Cristovam Buarque elege-se Governador do Distrito Federal e cria o Programa Bolsa Escola (PBE) que, em 1996 foi premiado pela Organização das Nações Unidas como modelo de combate à pobreza e estímulo à educação.

Em 1998 o PBE era desenvolvido por sete estados (Amapá, Goiás, Tocantins, Alagoas, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Acre), quarenta e cinco municípios de São Paulo e outros nove municípios em outros estados brasileiros (MDS,



2015). Um dos elementos de, aparente, curiosidade do programa é que, apesar desses Estados e Municípios pioneiros serem governadas por políticos de partidos diferentes, o diagnóstico da necessidade de atacar a pobreza extrema era similar, algo que só pode ser coincidente em razão da variável política independente, que é a existência de processos eleitorais com participação massiva da população que, por sua vez, realiza a *accountability* horizontal, pelo menos em períodos eleitorais.

Em 2001 o Presidente Fernando Henrique Cardozo do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB), adota o Programa Bolsa Escola a nível federal. As transferências financeiras do programa ficaram a cargo da Caixa Econômica Federal e a organização a cargo dos municípios, que deveriam preparar o registro dos beneficiários e fiscalizar a frequência nas escolas. Para fazer parte do programa, o município tinha que criar um conselho de controle social com participação de autoridades locais e líderes da comunidade. No ano de 2002, 5.545 municípios (99,7% de todos os municípios do Brasil) já haviam aderido. O orçamento para o PBF, no ano de 2002, foi de R\$ 2 bilhões e o programa atingiu, segundo o ministro da educação da época, 5 milhões de famílias (MDS, 2015). Neste mesmo ano já havia no Brasil uma pluralidade de programas sociais que beneficiavam cerca de 5 milhões de famílias, através, entre outros, de programas como o Bolsa Escola, Auxílio Gás e o Cartão Alimentação.

Em 2003 o Presidente Luis Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), criou o Programa Bolsa Família (PBF) que consistiu na ampliação e unificação daqueles programas sociais num único, com cadastro e administração centralizados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Segundo Senna et al, o PBF foi implantado pelo governo brasileiro, em outubro de 2003, “com a perspectiva de combater a pobreza e a fome no país e promover inovações no padrão histórico de intervenção pública na área social” (2007: 86).

As condicionalidades do PBF são (i) acompanhar o calendário de vacinação e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de sete anos, (ii) acompanhar o pré-natal das gestantes e as nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos, (iii) comprovar a matrícula e a frequência escolar mínima de 85% para crianças entre 6 e 15 anos, e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos, (iv) participar dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal para crianças e adolescentes com até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil (MDS, 2015).

O Programa Bolsa Família (PBF) objetiva a redução imediata da pobreza por meio da transferência direta de renda, o incentivo ao acesso de direitos sociais básicos através das condicionalidades nos campos da educação, saúde e assistência social, e a integração com programas complementares, que

objetivam suplementar e qualificar as famílias de modo que os beneficiários possam ultrapassar a situação de insegurança e pobreza.

O PBF é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. Integra o Plano Brasil Sem Miséria, cujos beneficiários são os cidadãos com renda familiar per capita inferior a R\$ 77,00 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. Possui três eixos principais: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza, as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias para superar a situação de vulnerabilidade.

### 2.3. Tekoporá (Paraguai)

Em 2005, o Presidente do Paraguai Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), do Partido Colorado, criou o programa de transferência de renda tekoporá que tem como objetivo principal romper com as cadeias de transmissão geracionais da pobreza mediante transferências monetárias e condicionalidades que proporcionem às famílias beneficiadas a inclusão em outros direitos sociais. As responsabilidades para o progresso do programa são conjuntas entre os beneficiários e o próprio Tekoporá e estão relacionadas aos cuidados com a saúde e a educação e ao desenvolvimento de atividades de apoio (Ribas; Hirata e Soares, 2010: 210-211).

O programa Tekoporá significa “estar bem” em guarani, faz parte do Programa Nacional de redução da pobreza Semear Oportunidades. Baseado no Programa Bolsa Família (PBF) do Brasil e no Programa Oportunidades do México, o Tekoporá beneficia mais de 100 mil famílias em situação de vulnerabilidade e risco social (SAS, 2015). Para identificar as famílias beneficiárias, a Secretaria de Ação Social (SAS) utiliza um índice de qualidade de vida (IQV) que, de acordo com Ribas; Hirata e Soares (2010) deriva de uma análise de componentes principais como condições de moradia, acesso a serviços públicos, água potável e telefone, educação dos pais da família, a escolaridade das crianças de 6-24 anos de idade, ocupação do chefe de família, posse de bens duráveis e a composição familiar. Os critérios de acesso ao programa são baixa qualidade de vida através do Índice de Qualidade de Vida (ICV) e existência de pessoas com deficiência grave (físicas, intelectuais, sensoriais, psicológicas ou múltiplas).

O programa fornece acompanhamento familiar de técnicos sociais chamados de “Guia da Família”, que são responsáveis por visitar casas para verificar se as condicionalidades estão sendo cumpridas e fornecer orientações para a melhoria do ambiente familiar e hábitos de higiene, ideias e ações para melhorar a qualidade da alimentação e saúde, e

orientar as famílias a acessarem distintos serviços públicos ao qual possuem direito. Além disso, os beneficiários escolhem um representante da comunidade, responsável por canalizar as preocupações da comunidade, apoiar o trabalho dos Guias de família e gerenciar a prestação de serviços públicos (SAS, 2015).

#### **2.4. Bono Juancito Pinto (Bolívia)**

No ano de 2006 o Presidente da Bolívia, Evo Morales (2006), do Partido Movimento para o Socialismo (MAS), criou o Bono Juancito Pinto (BJP), vinculado ao Ministério da Educação da Bolívia com o objetivo principal de melhorar o acesso à educação, promover mobilidade social e diminuir a pobreza para as futuras gerações (Yañez, Rojas e Silva, 2011), amparando as famílias na garantia dos investimentos em materiais escolares, de transporte, alimentação para as crianças e adolescentes (ABI, 2015). Diferente dos outros programas de redistribuição abordados neste artigo o repasse do benefício é feito anualmente. Embora as taxas de frequência no ensino primário sejam altas, existem grupos com dificuldade para estudar como, por exemplo, as meninas, os indígenas e as pessoas que vivem no meio rural.

Inicialmente o programa se propunha a atender as crianças do ensino fundamental, mas, a partir do ano de 2012, o benefício foi expandido para os estudantes de ensino médio, isso significa que. Logo, as famílias que se tornaram beneficiárias em 2006 e que mantiveram seus filhos na escola não deixaram de receber o BJP, fato que resultou no aumento de atendidos pelo programa (Romão, 2013: 15).

Uma das críticas feitas ao BJP por parte de Yañez, Rojas e Silva (2011) é que ele poderia melhorar a oferta de educação mais rapidamente aumentando os níveis de assistência e melhorando a infraestrutura. Além disso, para os autores, existe a ausência de programas complementares que ofereçam incentivos para facilitar o acesso de mais pessoas, assim como a criação de algum mecanismo de cadastramento mais eficiente que permita uma avaliação mais detalhada do BJP.

Vale ressaltar que o “financiamento do BJP é promovido pela renda da exportação de petróleo e gás para o Brasil e a Argentina” (Romão, 2013, p.15). Além das similaridades entre os programas de transferência de renda, pode-se observar que tais programas são de suma importância às relações econômicas entre os países pesquisados para a integração da América do Sul e a prosperidade do combate a fome.

#### **2.5. Plano de Atenção a Emergência Social, Cercanias e Asignaciones Familiares (Uruguai)**

Em 2005, o Presidente do Uruguai Tabaré Vázquez (2005-2010), do Partido Frente Ampla (FA), criou o Plano de Atenção a Emergência Social (PANES) que foi desmembrando em diversos outros programas. Originalmente era formado por um conjunto de intervenções, incluindo a Renda do Ci-

dadão (RC), que consistia na transferência em dinheiro de \$ 54 dólares mensais, independentemente do número de membros do agregado familiar, por um período até dois anos e nove meses (Baráibar, 2011).

De acordo com a lei 17.869, pelo qual foi criado o benefício, a transferência tinha como condicionalidades a frequência escolar de crianças e adolescentes de até 14 anos e a realização de exames de saúde de crianças e mulheres grávidas. No entanto, de acordo com informações divulgadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MIDES), essas condicionalidades não foram monitoradas rigorosamente, devido a dificuldades de coordenação institucional (MIDES, 2015).

Segundo Baráibar (2011), além da RC, o PANES tinha um programa de trabalho temporário (Trabalho Uruguai), cartão de débito destinado a famílias com crianças e mulheres grávidas para o consumo de alimentos e produtos de limpeza (cartão Alimentos), formação e reintegração social (Vias de Saída), apoio específico para a melhoria da habitação para as pessoas moradoras de rua, e intervenções específicas na área da saúde pública e da educação. O programa atingiu cerca de 10% das famílias e 14% das pessoas que residem no país (p.26).

Para Gonçalves (2013) a reformulação do PANES ocorreu com a criação do programa Asignación Familiar em 2012, de maior abrangência, permanente e focado em crianças e adolescentes, considerando uma nova oportunidade para fortalecer a rede de proteção social uruguaia, cujo monitoramento e a avaliação dos resultados são necessários para aumentar o impacto redistributivo.

No ano de 2012 o Presidente José Mujica (2010-2015), também da Frente Ampla, criou o Programa Cercanias que desenvolve um trabalho de aproximação do poder público com as famílias, promovendo acesso efetivo aos benefícios sociais a que elas têm direito. Seu principal objetivo é a socialização dessas famílias em situação de pobreza por meio da educação e desenvolvimento. É dirigido para as famílias em situação de violação de direitos e necessidades críticas, em especial com a presença de crianças e adolescentes com menos de 18 anos.

O programa é gerenciado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Instituto da Infância e Adolescência do Uruguai (MIDES) e faz parte da Estratégia Interinstitucional de Fortalecimento das Capacidades Familiares. Tem o objetivo explícito de fortalecer o capital social de ponte entre os diversos provedores de serviços sociais e, através de intervenções supervisionadas de ONGs, buscando promover capital social (Gonçalves, 2013, p.27).

Os beneficiários são selecionados por um índice que inclui a pobreza extrema e a vulnerabilidade social da família. Tais famílias são identificadas por equipes de campo da Direção Nacional de Avaliação e Monitoramento (DINEM) e

através de um diagnóstico feito pelos serviços sociais no território (INAU, MIDES, 2015).

O trabalho com as famílias é feito através das Equipes Territoriais de Atenção Familiar (ETAF) que tem o papel de buscar as famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. Diferente de outros programas, a cercanias não espera a família demandar o benefício e sim investiga, busca quem necessita. Esta estratégia tem como objetivo melhorar a coordenação dos serviços a nível local, promovendo o trabalho em rede e abrangência nas respostas, superando a fragmentação (MIDES, 2015).

## 2.6. Asignación Universal por Hijo (Argentina).

No ano de 2009 a Presidenta da Argentina, Cristina Fernández de Kirchner (2007), do Partido Justicialista (PJ), criou o programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) com o objetivo de melhorar indicadores relacionados a quatro dimensões centrais do bem estar da população: a pobreza, a falta de moradia, a desigualdade e a vulnerabilidade relativa (CEPAL, 2015).

A AUH estabelece um pagamento mensal básico para cada criança com menos de 18 anos, correspondente a 80% do benefício total, enquanto os 20% restantes são repassados as famílias de maneira agregada, uma vez por ano, desde que cumpram a condicionalidade estabelecida pelo programa que é a apresentação dos certificados de saúde e assistência educacional. Os requisitos de acesso e as condicionalidades variam

de acordo com a idade: (i) a frequência escolar de crianças de 5 anos de idade, (ii) o plano de registro de nascimento e a carteira de vacinação obrigatória para as crianças menores de 7 anos, e (iii) a realização do acompanhamento de saúde para pessoas com mais de 6 anos. O valor total do subsídio por menor de idade foi fixado em 2012 no valor de US\$340 (pessoas argentinas), o que equivale a aproximadamente R\$ 170 reais per capita (ANSES, 2015).

Segundo Agis, Cañete e Panigo o resultado mais importante do AUH na Argentina não é quantitativo, mas qualitativo, pela primeira vez em décadas, a política social tem alcançado os grupos de população historicamente vulneráveis tais como crianças, mães solteiras e famílias numerosas (2012: 36).

Na próxima seção, analisar-se-á as semelhanças e diferenças desses programas, bem como sua relação com a democracia e a pobreza.

## 3. Redemocratização, pobreza e políticas públicas

Os programas de transferência de renda possuem diferenças importantes, pois foram desenvolvidos em países e períodos distintos, com diferentes situações econômicas, sistemas políticos, estruturas institucionais e composições populacionais. Contudo, existem algumas semelhanças importantes que, a nosso ver, determinam a constituição dos programas, são elas: a relevância da pobreza, a redemocratização e o acesso de lideranças reformistas aos cargos de presidente.

Quadro 1

País	Programa	PIB (milhões US\$)	PIB per capita (US\$) 2013	% PIB no Programa	População 2014 (milhões)	Beneficiários	% da pop. beneficiária	% da pop. Subnutrida
MÉXICO	Prospera	1.259.201	10.293	0,41%	124	27.000.000	21,4%	<5%
BRASIL	PBF	2.243.804	11.199	0,47%	202	50.353.431	24,9%	< 5%
PARAGUAI	Tekoporã	29.009	4.294	0,23%	6,9	565.020	8,2%	11%
BOLÍVIA	BJP	30.601	2.868	0,64%	10,8	1.824.577	16,9%	19,5%
URUGUAI	PANES	55.708	16.351	0,45%	3,4	389.364	11,5%	< 5%
ARGENTINA	AUY	611,726	14.760	0,54%	41,8	3.327.583	8,0%	< 5%
					388,9	83.459.975	21%	

Fontes: IBGE e OIT.

Os dados do quadro 1 mostram que os países da região são muito distintos quanto ao PIB que vai de U\$29.009 (vinte e nove milhões de dólares), no Paraguai, a U\$2.243.804 (dois trilhões e duzentos e quarenta e três milhões de dólares), no Brasil. Já o PIB per capita oscila entre U\$2.868 (dois mil e oitocentos e sessenta e oito dólares) na Bolívia, a U\$14.760 (Catorze mil e setecentos e sessenta dólares) na Argentina. A diferença entre o maior e o menor PIB, entre o Brasil e Paraguai, é de 77, 34 vezes, contudo a diferença do PIB per capita é de apenas 2,6 vezes.

Também a população é muito distinta e vai de 3,4 milhões, no Uruguai, a 202 milhões, no Brasil. Neste mesmo sentido o percentual daqueles que vivem em situação de ex-

trema pobreza (não obtém o suficiente para se alimentar) é bastante importante, e distinto também, com um mínimo de 5 % no México, Brasil, Uruguai e Argentina, chegando a 11% do Paraguai e 19,5 % na Bolívia.

O país que mais investe no programa de transferência de renda (proporcionalmente a seu PIB) é a Bolívia com 0,64% do PIB beneficiando 16,9% da população, ou seja, 1.824.577 (um milhão e oitocentos mil) habitantes. Não obstante, a Bolívia é também o país com o maior percentual de subnutridos, 19,5%, ou seja, atende parcela menor que aquela em situação de extrema pobreza. O país que menos investe é o Paraguai com 0,23% do PIB beneficiando 8,2 da população, 565.020 (quinhentos e sessenta mil) habitantes, contudo tem o segun-

do maior percentual de subnutridos, 11,5%, atendendo também parcela menor que aquela em extrema pobreza.

Chama atenção o investimento do México e do Brasil que, embora, tenham um percentual de subnutridos menor que 5%, beneficiem os maiores percentuais da população, 21,4 %, 27.000.000 (vinte e sete milhões) e 24,9 %, 50.353.431 (cinquenta milhões e trezentos mil) de habitantes com percentuais do PIB de 0,41% e 0,47%, respectivamente. Ou seja, os programas Prospera do México e PBF do Brasil beneficiam parcela da população acima daqueles em situação de pobreza extrema.

O PBF do Brasil investe 0,47% do PIB beneficiando mais de 50 milhões de pessoas, ou seja, população maior que a soma da população da Bolívia, Uruguai e Paraguai, é também maior que a população da Argentina.

Os programas de transferência de renda destes seis países atendem um total de 83.459.975 (oitenta e três milhões) de pessoas, 21%, da população. Ou seja, os programas somados atendem uma população maior que a soma da Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai.

Isto posto, percebe-se que nenhum dos países chega a investir 1% do PIB nesses programas e, mesmo assim, em 4 deles beneficiam parcela maior que aquela em situação de extrema pobreza. Ainda no sentido do investimento, parece evidente que se investissem 1% do PIB a Bolívia e o Paraguai conseguiriam atender minimamente os subnutridos e os outros países conseguiriam ampliar ainda mais os beneficiários ou qualificar ou aumentar o seu valor nominal.

Mas qual a relação disso com a democracia? Na primeira seção destacamos que as políticas públicas são o resultado das relações de poder político que se materializam em bens, recursos ou direitos disponibilizados a sociedade, ou a grupos sociais, em regimes democráticos. Importa frisar a relevância da democracia para a conceituação de políticas públicas, para

distingui-la daquelas que a definem como o ‘estado em ação’ sem atribuir importância determinante à variável regime político. Para essa definição toda ação do Estado seria uma política pública independente do regime sob qual ela se configura e materializa (Gobert e Muller, 1987 Apud Höfling, 2001).

No caso de concordar que as políticas públicas são a ação do estado, independente do regime político, aceita-se que Estados com regimes totalitários, autoritários ou teocráticos são, de alguma forma, públicos, ou seja, estão sujeitos a algum tipo de avaliação do público, da sociedade. Ora, nada mais absurdo, mesmo que utilizemos uma definição minimalista de democracia, como o fazem Maiwaring, Brinck e Linán (2001), uma das categorias que define o regime democrático é a existência de eleições livres e limpas, o que garante no mínimo a *accountability* vertical a cada nova rodada de eleições, situação impensável em qualquer regime não democrático. Isto não quer dizer que governos não democráticos não ajam, e sim que suas ações não são públicas.

Esta perspectiva já era observável nas preocupações dos fundadores da análise de políticas públicas, como Harold Lasswell (1936 / 1958), que analisavam a possibilidade de planejar a ação do Estado de forma a superar os riscos à paz e garantir a consolidação da democracia.

Neste sentido, argumenta-se que, após a redemocratização, os Estados Latino Americanos passam a atuar através de políticas públicas. Esta atuação ocorre em razão do estabelecimento de marcos legais institucionalizados em Leis Magnas que sistematizam acordos sociais e políticos históricos possíveis que, serão respeitados por todos e preveem sanções para os desertores.

O quadro 2 mostra como os programas de transferência de renda são criados após a transição à democracia, em que pese, muitas vezes ocorrerem mudanças drásticas nos líderes eleitos presidentes.

**Quadro 2**

	Programa	Criação	Presidente (a)	Partido	Espectro ideológico	Democrático a partir de
<b>MÉXICO</b>	Prospera	1997	Ernesto Zedillo (1994-2000)	Partido Revolucionário Institucional - PRI	Centro	1997
<b>BRASIL</b>	PBF	2003	Luis Inácio Lula da Silva 2003 - 2009	Partido dos Trabalhadores - PT	Centro esquerda	1985
<b>PARAGUAI</b>	Tekoporá	2005	Nicanor Duarte Frutos (2003-2008)	Partido Colorado	Centro direita	1993
<b>BOLÍVIA</b>	BJP	2006	Evo Morales (2006...)	Movimento ao Socialismo - MAS	Esquerda	1982
<b>URUGUAI</b>	PANES	2005	Tabaré Vázquez (2005-2010)	Partido Frente Ampla – FA	Centro esquerda	1985
<b>ARGENTINA</b>	AUY	2007	Cristina Kirchner (2007...)	Partido Justicialista	Centro esquerda	1983

Fonte: Elaboração dos autores.

Todos os programas de transferência de renda foram criados após a última onda de redemocratização da América Latina, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, quando, também, sobem ao poder, muitos presidentes que lideram

partidos e coalizões reformistas e / ou de esquerda. Isto fica bastante evidente quando se compara a coluna ‘criação’ com a coluna ‘democrático a partir de’.



A afirmação teórica da relação entre política pública, democracia e *accountability* revela-se congruente para as políticas públicas de transferência de renda, já que o regime permite que toda a sociedade, inclusive os grupos sociais mais excluídos ou empobrecidos, participe da disputa pelo poder materializada nos processos eleitorais e, mais cotidianamente, nas disputas entre os grupos de interesse e pressão no legislativo, no executivo e, muitas vezes, entre os dois poderes.

A relação entre a criação dos programas de transferência de renda e a chegada ao poder de lideranças e partidos reformistas também parece bastante estimulante. Como se pode observar no quadro 2, apenas o Partido Colorado, do Paraguai define-se como de centro direita no espectro ideológico, quando da criação do Prospera em 1997, em todos os demais cinco países os partidos políticos dos presidentes localizam-se no espectro de centro à esquerda.

Esta variável é bastante relevante quando considerado o fato de que o período de redemocratização da América Latina coincidiu com a crise dos ajustes neoliberais e, de outro lado, a retomada da abordagem desenvolvimentista e de *Welfare State* que primam pela intervenção do Estado na economia e na regulação da distribuição da riqueza socialmente produzida. Perspectivas dessa natureza influenciam sobremaneira os programas dos partidos de centro esquerda e atraíram apoio político e eleitoral. Isto significa que diagnósticos de pobreza e exclusão social serão tratados com destaque em razão dos segmentos eleitorais que apoiam tais governos, com presença importante de movimentos sindicais de trabalhadores urbanos e rurais, movimento indígena e classe média. Nesse sentido, como afirma a abordagem dos estilos políticos (Frey, 2000) um político reformista de esquerda precisa adotar um estilo político congruente, ou seja, propondo políticas públicas que contemplem as demandas dos seus eleitores.

## Considerações finais

As políticas públicas de transferência de renda na América Latina, particularmente no México, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Argentina enfrentam de forma bastante importante o problema social da fome e da pobreza. Em que pese as distinções geográfica e populacional dos países, as políticas estudadas possuem semelhanças importantes: foram constituídas pós-redemocratização, são nacionais, focalizadas nos mais pobres e condicionadas principalmente a manutenção dos filhos dos beneficiários na escola.

Isto posto, o artigo conclui que existe forte congruência entre as políticas públicas de transferência de renda e a redemocratização que possibilitou a assunção de elites políticas reformistas e de partidos ou coalizões políticas com programas marcados pela concepção do *Welfare State*, além de uma *accountability* horizontal mínimo relacionado à rotina de eleições.

As diferenças evidenciadas estão relacionadas aos países propriamente ditos, que tem diferença quanto ao PIB, PIB *per capita*, população, população desnutrida, além das distinções dos programas: período de criação, influências, institucionalidade, focalização, condicionalidades, acesso, emancipação, volume de recursos investido, formato do benefício, número de beneficiários. De outro lado, entende-se que as semelhanças mais relevantes são aquelas que parecem configurar as causas das políticas, a redemocratização e o acesso ao poder central de presidentes e partidos reformistas.

Todos os programas de transferência de renda na América Latina são criados após o período de redemocratização das décadas de 1990 e 2000, que instaura na região a possibilidade de construção de políticas públicas, enquanto materialização da correlação de forças políticas presentes na sociedade nacional.

O acesso de elites políticas reformistas coincide com o arrefecimento do entusiasmo com o neoliberalismo como panaceia para resolver a crise fiscal, financeira e a hiperinflação da década de 1980 e com a retomada de perspectivas programáticas de *Welfare State* e desenvolvimentistas, marcas programáticas dos partidos do espectro político do centro até a esquerda na região.

Contudo, este artigo não esgota o tema e sim evidencia a permanência de uma vasta agenda de estudos sobre as políticas públicas de transferência de renda na região que, inclusive, estão relacionados à nossa incapacidade metodológica. Por exemplo, qual o resultado desses programas: serão instrumentais no sentido de incorporar os beneficiários definitivamente ao mercado consumidor? Serão substantivos ao ponto de contribuir com a condição de cidadania dos beneficiários? A correlação de forças políticas nacionais manterá o consenso em torno da necessidade da sociedade redistribuir recursos públicos para os pobres, através do Estado? Nossa tarefa não se esgota aqui.

## Referências

- ABI. Agência Boliviana de Informação. Disponível em: <http://www.abi.bo/abi/>. Acesso em: 22 de abril de 2015.
- Agis, E., Cañete, C., Panigo, D. (2015). *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Disponível em: [www.fundacion.uocra.org/](http://www.fundacion.uocra.org/). Acesso em 28 de abril de 2015.
- Almond, G., Verba, S. (1963). *The civic culture: political attitudes in democracy in five nations*. Boston & Toronto: Little, Brown and Co.
- ANSES. Administración Nacional de la Seguridad Social de la Argentina. Disponível em: <http://www.anses.gob.ar/>. Acesso em: 27 de maio de 2015.
- Asociación Nacional Republicana. Disponível em: <http://www.anr.org.py/>. Acesso em: 27 de maio de 2015.

- Baráibar, X. Evitando el riesgo de la de la complacencia: Aportes y límites de los Programas de Transferencia Condicionadas a partir del caso uruguayo. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/Cd-Vjornada/JORNADA\\_EIXO\\_2011/MESAS\\_Tematicas/PROGRAMA\\_DE\\_TRANSFERENCIA\\_DE\\_REnda\\_NA\\_AMERICA\\_LATINA.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/Cd-Vjornada/JORNADA_EIXO_2011/MESAS_Tematicas/PROGRAMA_DE_TRANSFERENCIA_DE_REnda_NA_AMERICA_LATINA.pdf) Acesso em 28 de abril de 2015.
- Campello, M., Côrtes, A. (2013). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea.
- Carvalho, J. M. de (2007). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Cecchini, S., Madariaga, A. (2011). Condicionais Programas de Transferência de Renda: a experiência recente na América Latina e no Caribe (29 de Setembro de 2011). *Cuadernos de la CEPAL*, nº. 95, setembro / novembro de 2011. Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1962666>. Acesso em: 27 de abril de 2015.
- CEPAL. *El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia: Programas de transferencias monetarias e infância*. Documentos de Proyectos e Investigaciones: CEPAL, 2012. Disponível em: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/4005-el-bono-juancito-pinto-del-estado-plurinacional-de-bolivia-programas-de>. Acesso em: 16 de abril de 2015.
- CEPAL. Disponível em: <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=22>. Acesso em 19 de maio de 2015.
- Dye, Th. D. (1984). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs. N. J.: Prentice-Hall.
- Faria, C. A. P. “idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 18 (51): 21-30. 2003.
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*. N. 21. Junho de 2000.
- Frente Amplio. Disponível em: <http://www.frenteamplo.org.uy/>. Acesso em: 27 de maio de 2015.
- Gasparini, L., Cruces, G. (2010). Las Asignaciones Universales Por Hijo en Argentina: Impacto, Discusión y alternativas. *Revista Económica*. La Plata, Vol. LVI, janeiro/dezembro, p. 105-145, 2010.
- Gonçalves, F. de Oliveira. *Programas de Acompanhamento Familiar na América Latina*. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 5-51, fevereiro de 2013. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37545020> Acesso em: 25 de abril de 2015.
- Höfling, E. M. (2001). Estado e Políticas (Públicas) Sociais. *Caderno CEDES*. V.21 n.55 Campinas.
- IBGE (2015). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/paise-sat/>. Acesso em: 21 de abril de 2015.
- INAU (Instituto del niño y adolescente del Uruguay). Disponível em: <http://www.inau.gub.uy/index.php/ninerz/item/1831-programa-cercania>. Acesso em: 22 de abril de 2015.
- Lasswell, H. D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.
- Lowi, Th. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, 16: 677-715.
- Lowi, Th. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*. 32: 298-310.
- Mainwaring, S., Brinks, D., Lián, A. (2001). Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999. *DADOS. Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Vol. 44, nº4, 2001, pp. 645 a 687.
- Marques, E., Faria, C. A. P. (Orgs.). (2013). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Marshall. T. H. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Melo, M. A. (1999). Estado, Governo e Políticas Públicas. In S. Miceli (Org.). *O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política*. São Paulo/ Brasília: Sumaré/Capes.
- Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). (2015). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>. Acesso em: 24 de abril de 2015.
- Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). (2015). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2013/junho/brasil-e-mexico-investem-em-programas-de-transferencia-de-renda-para-superar-a-pobreza>. Acesso em 19 de maio de 2015.
- Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). (2015). Programa Bolsa-Família. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 27 de maio de 2015.
- Movimiento al Socialismo (MAS). (2015). Disponível em: <http://www.gobernabilidad.org.bo/partidos-politicos/mas>. Acesso em: 27 de maio de 2015.
- Nascimento, A. F. do, Reis, C. N. dos. (2009). Os Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina: especificidades de uma realidade que se mantém. *Revista de Políticas Públicas*. São Luís, v. 13, n. 2, p. 183-193, jul./dez. 2009.
- OIT. World of Work Report (2014). Disponível em: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_243961.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_243961.pdf) Acesso em: 16 de abril de 2015.
- Partido da Ação Nacional. Disponível em: <http://www.pan.org.mx/>. Acesso em: 27 de maio de 2015.
- Partido Justicialista. Disponível em: <http://www.pj.org.ar/> Acesso em: 27 de maio de 2015.

- Partido Revolucionário Institucional. Disponível em: <http://countrystudies.us/mexico/84.htm>. Acesso em: 27 de maio de 2015.
- Putman, R. D. (2000). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Ribas, R., Hirata, G., Soares, F. V. El programa Tekoporá de transferencias monetárias de Paraguay: Un debate sobre métodos de selección de beneficiários. *Revista CEPAL*. V.100, p. 209-221, abril de 2010.
- Romão, W. de M. (2013). Os programas de transferência condicionada nos países Andinos: É possível pensar em políticas sociais de âmbito regional? *4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais*, MG.
- Sabatier, P., Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Secretaria de Assistência Social da Presidência da República do Paraguai (SAS). (2015). Disponível em: <http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html>. Acesso em 27 de maio de 2015.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). *Prospera*. Disponível em: <https://www.prospera.gob.mx/Portal/>. Acesso em: 20 de maio de 2015.
- Sem, A. (2001). *Desigualdade Reexaminada*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Sem, A. (2000). *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Yañez, E., Rojas, R., Silva, D. (2011). El Bono Juancito Pinto en Bolivia: Un análisis de impacto sobre la educación primaria. *Revista Focal: Diálogo, Investigación, Soluciones*. 1-7, maio de 2011.

# Reflexiones sobre los alcances y los límites de las Asignaciones Familiares.

## Plan de Equidad en Uruguay<sup>1</sup>

Por Danilo Ferreira

### Introducción

Las Asignaciones Familiares – Plan de Equidad (en adelante, AFAM-PE) surgieron en el año 2007 al aprobarse la nueva ley de Asignaciones Familiares, consolidando las Políticas de Transferencia Condicionada (en adelante, PTC) que venían surgiendo en el entramado del sistema de protección social de Uruguay. Las nuevas AFAM-PE mantenían la estructura clásica de asignaciones familiares destinadas a hogares con menores de 18 años, pero a diferencia de las anteriores (creadas en 1942) ampliaron considerablemente la cobertura en los sectores más pobres, estableciendo nuevos umbrales de acceso con el objetivo de abarcar a todos los hogares vulnerables con hijos en los primeros dos deciles de ingresos, a la vez que aumentaron su monto considerablemente. Asimismo, las nuevas AFAM-PE se desligaban del trabajo formal y mantenían las condicionalidades en educación y salud. La reforma tuvo como resultado la consolidación de una PTC como elemento permanente de la matriz de bienestar, fortaleciendo un nuevo polo de protección no contributivo.

En el presente artículo, analizamos dicha política tanto en su implementación e impacto, como en los límites que la estructura que asumió le impone. Para ello, partimos de las ideas de Cecchini (2011) sobre las PTC, quien señala que estas están conformadas a partir de una lógica dual, donde se conjuga lo asistencial y lo promocional: una perspectiva a corto plazo, que al tornarse permanente tiende a reconocer las causas estructurales de la pobreza y la necesidad de otorgar ingresos básicos de vida, y una a largo plazo, desde un abordaje que enfatiza la importancia de la formación de capital humano para superar la pobreza. Si bien no se trata de objetivos contradictorios, sino que complementarios, su presencia articulada y condensada en una sola política hacen visibles las tensiones en los énfasis de cada mirada e invitan a pensar en los fundamentos que cimientan las políticas y sus objetivos, en este caso, las AFAM-PE como forma concreta de PTC.

Desde este punto de partida, analizamos en primer lugar el marco normativo desde el que parten las AFAM-PE, para después analizar su implementación e impactos. Finalmen-

te, planteamos algunas críticas que desde diversos autores se le hacen a dichas políticas, pensando en nuestro caso en las AFAM-PE y su papel como política que busca intervenir directamente sobre la pobreza.

### 1. Marco normativo

Para analizar las AFAM-PE es necesario en primer lugar pensar en sus aspectos normativos. Este primer paso nos va a permitir indagar las formas en que se problematiza la pobreza, y en consonancia con ello, analizar cómo se concreta el modelo de la PTC en el país. El primer paso por lo tanto será analizar el papel asignado a las AFAM-PE dentro de la matriz de bienestar de Uruguay, para comprender como es reapropiado el instrumento de las PTC y cuáles son los fundamentos de la política y sus objetivos, complementando después el análisis con la Ley 18.227 que instituye la política de AFAM-PE.

Pues bien, las AFAM-PE surgen como uno de los ejes centrales del nuevo polo de protección instituido con el Plan de Equidad del 2007 en el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2009), y la creación de la Red de asistencia e integración social (RAIS), que establecía un doble objetivo: transferir recursos para reducir los niveles de pobreza e indigencia, y servir de “puente” entre la población vulnerable y los servicios básicos universales, de forma de mejorar el capital humano de estos sectores en el mediano y largo plazo. En este sentido, en el documento de la Reforma Social (2011) se afirma que los componentes de la RAIS “al tiempo que aportan un amparo inmediato a quienes padecen situaciones de exclusión o vulnerabilidad, deben incorporar un mayor componente promocional en sus actividades previendo mecanismos para facilitar el acceso y vincular a sus beneficiarios a los servicios sociales universales” (CNPS, 2011: 11). Constituida así, la RAIS depende entonces de su vinculación con el resto de la matriz de protección para cumplir sus objetivos.

Dentro de este marco, la formulación de las AFAM-PE se tornaban un elemento central de la RAIS, ya que su lógica dual y focalizada permitía transferir recursos hacia los sectores vulnerables para aliviar la pobreza a corto plazo, y facilitar el acceso a los bienes y servicios universales, a través

<sup>1</sup> Este artículo fue publicado originalmente en la *Revista Fronteras* N°9, año 2016, del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (UdelAR).



de contraprestaciones en salud y educación, con la meta de fortalecer las capacidades a mediano plazo. Las AFAM-PE surgían así como una “bisagra” de la matriz de protección, articulando las políticas universales con el eje asistencial.

Ahora bien, es menester señalar que subyacen a estos objetivos dos formas de problematizar la pobreza, que al materializarse en torno de una sola política pueden generar tensiones que impidan el fortalecimiento de una las líneas de acción de la política. En este sentido, si queremos comprender la lógica que guía a las AFAM-PE debemos analizar cómo se presentan estas funciones, tanto en el marco normativo, como en su implementación. En este sentido, primeramente vale señalar que la definición misma de la transferencia denota la tendencia promocional de la política, al constituirse como una transferencia para hogares vulnerables con menores a cargo, y no tan solo para hogares vulnerables. El énfasis en la transferencia para los menores muestra la importancia que se le asigna a esta la etapa de la vida para la formación de los individuos, y de sus posibilidades para el futuro. Ahora bien, podría decirse también que los hogares pobres en su mayoría tienen menores, por lo que una transferencia de este tipo logra abarcar a una gran cantidad de hogares pobres. Sin embargo ello no quita importancia a la lógica de fondo, por menos que sean los adultos pobres sin hijos que no reciben la prestación.

En relación al aspecto promocional, las condicionalidades se establecen en torno a la salud (controles periódicos) y la educación (inscripción y concurrencia asidua del beneficiario a institutos docentes de educación formal o no formal, públicos o privados, a excepción de beneficiarios discapacitados) (Ley 18.227). La ley establece asimismo que ante el incumplimiento de estas condiciones, se procederá a la suspensión del pago.

En cuanto a la función propiamente asistencial de asegurar ingresos mínimos, la normativa establece un aumento significativo de los montos con referencia a las anteriores AFAM, a la vez que indexa el valor de la transferencia al Índice de Precios al Consumo, buscando mantener su capacidad de compra en el mercado. Por otro lado, la ley establece montos diferenciales según niveles educativos, así como niveles mínimos de aprobación por edades para recibir el beneficio: hasta los 14 años se recibe en todos los casos, hasta los 16 si se logra comprobar que el adolescente no completo primaria hasta los 14 por impedimentos justificados, y hasta los 18 si el beneficiario cursa estudios superiores a primaria (Ley 18.227, 2007, p.3) Estos límites de aprobación limitan por tanto el papel asistencial de la política, por lo que funcionan de hecho como condicionalidades extras a las establecidas *a priori*.

En referencia a los mecanismos de selección de beneficiarios, la focalización propuesta responde a una perspectiva multidimensional de la pobreza. Así es que la ley 18.227 esta-

blece que “la determinación de los hogares que se encuentren en situación de vulnerabilidad socio-económica se harán teniendo en cuenta los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria” (Ley 18.227, 2007: 2).

Al analizar el marco normativo general de la política, podemos afirmar que la AFAM-PE se construye con el objetivo general de cumplir las dos funciones típicas de las PTC, si bien sus condiciones de acceso y de egreso suponen una tendencia de fortalecimiento de las condicionalidades que podría limitar el impacto asistencial de la política. Por otro lado, la AFAM-PE fue pensada como uno de los ejes de articulación entre el nuevo polo de políticas y la matriz tradicional, buscando fortalecer a este último a través de su rol promocional y por tanto por medio de las condicionalidades y del ingreso en tanto incentivo, y no en tanto sustento económico. En este sentido, en cuanto mecanismo de articulación entre las esferas de protección, adquiere especial relevancia el cumplimiento de las condicionalidades, en tanto son estas las que permiten insertar a los individuos en los servicios clásicos de bienestar social (educación y salud). El marco normativo presentado expresa por lo tanto el carácter híbrido de esta política, a la vez que nos permite vislumbrar la preeminencia de una de sus funciones, y el papel particular que le es asignado dentro de la matriz de bienestar. A partir de este marco normativo es necesario analizar a continuación de qué forma se implementa y que características asume la política una vez puesta en acción.

## 2. Las AFAM-PE en acción

Presentamos en primer lugar las características más generales de la política (gasto y cobertura), para después abocarnos a los ejes constitutivos de las PTC: la focalización, y las funciones de ingreso y capacidades. En lo que refiere a la prioridad fiscal y macroeconómica que asumieron las AFAM-PE, y por tanto la prioridad dentro de la matriz de bienestar, podemos apreciar en la tabla 1 que estas no implican un gran peso fiscal para el Estado, ni en referencia al PBI (0,37% en el año 2011), ni al GPS (1,74% en el mismo año), y además su peso ha ido disminuyendo a partir del 2010, lo que puede responder a la disminución de sus beneficiarios<sup>2</sup>. En este sentido, vale señalar que el porcentaje es similar a los registrados en otros países, y por tanto no parece haber una priorización particular de estas políticas en Uruguay, sino más bien una apropiación convencional del instrumento de PTC en cuanto al gasto social (Cecchini, 2011: 96).

2 Si tenemos en cuenta que la cobertura se mantiene estable e incluso desciende hacia el 2013 y que el monto se mantiene estable, es de esperar que se mantengan estables los porcentajes para los años siguientes.

**Tabla 1.**  
**Gasto público en Asignaciones Familiares 2008-2011 (en porcentajes)**

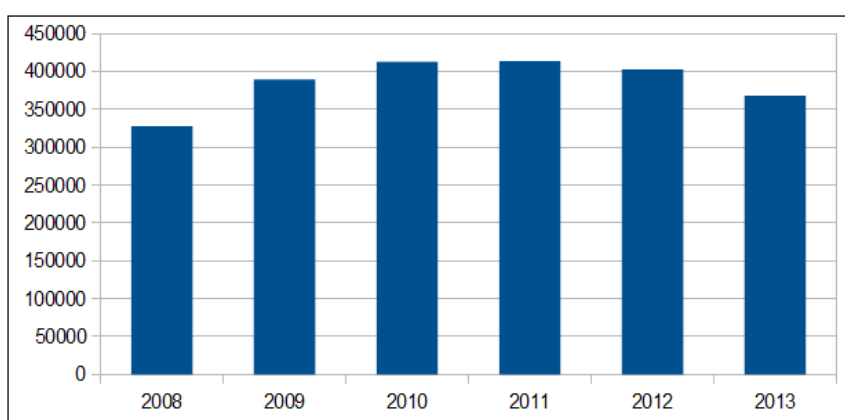
	2008	2009	2010	2011
Gasto Público Social	1,81	1,9	1,85	1,74
Gasto Público Total	1,43	1,49	1,42	1,3
PBI	0,39	0,4	0,39	0,37

Fuente: Observatorio Social MIDES.

En cuanto a la cobertura, observando la gráfica 1 podemos apreciar que esta creció desde su implementación en el 2008 hasta el 2011, y comienza a disminuir a partir del 2012, lo

que se debe principalmente a la mejora en los índices de pobreza e indigencia que redujeron el público elegible en base a los criterios de focalización.

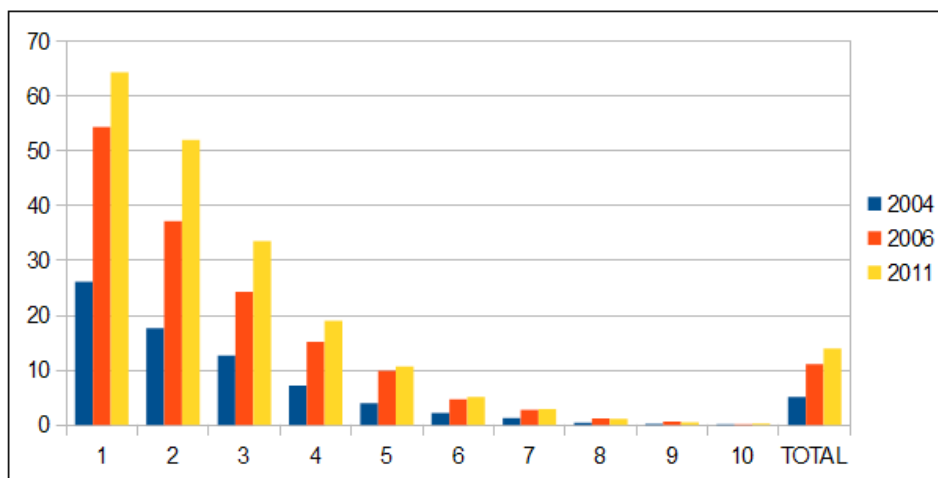
**Gráfica 1.**  
**Cobertura AFAM-PE (cantidad absoluta)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Estadístico del BPS.

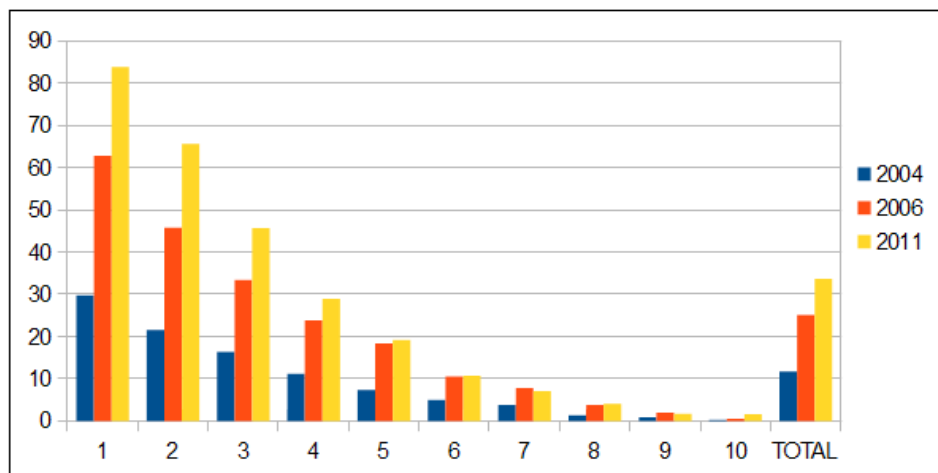
Por otro lado, en lo que refiere a la focalización de la política propuesta en la Ley, podemos afirmar que los mecanismos de elección lograron lo propuesto, alcanzando una amplia cobertura en los sectores vulnerables, y por tanto, en los grupos sobre los que pretendía intervenir. Los datos corresponden al año 2004, 2006 (ambos son anteriores a la reforma de las AFAM-PE) y 2011 (posteriores a la reforma), por lo que permiten observar el impacto de los nuevos mecanismos de selección. Podemos apreciar que la cobertura en los primeros dos deciles pasa de un 26,2% y 17,7% de los hogares en el año 2004, a un 64,4% y 52,1% respectivamente para el año 2011 (Gráfica 2). Dentro de los hogares con menores de 18 años (es decir, que contengan a su grupo objetivo), el cambio es todavía mayor, cubriendo en el 2011 al 83,9% y 66,7% en los primeros deciles, en comparación con el 29,8% y 21,6% en el año 2004 (Gráfica 3).

**Gráfica 2.**  
**Cobertura de las AFAM (2004-2006) y AFAM-PE (2011) por deciles de ingreso per cápita. En el total de los hogares. Localidades de 5000 habitantes y más**



Fuente: Vigorito, 2013: 120.

**Gráfica 3.**  
**Cobertura de las AFAM (2004-2006) y AFAM-PE (2011) por deciles de ingreso per cápita. Hogares con menores de 18 años. Localidades de 5000 habitantes y más**



Fuente: Vigorito, 2013: 121.

Una vez presentadas estas características generales indagamos a continuación sobre la estructura dual (y *a priori* complementaria) que asume la AFAM-PE. Presentamos para ello los montos de la prestación y su capacidad desmercantilizadora, así como la aplicación de sanciones por incumplimiento de las condicionalidades y sus consecuencias sobre la cobertura, buscando indagar sobre la implementación concreta de los ejes constitutivos de la política.

En relación al monto de la transferencia, en el caso de la AFAM-PE este se determina según la cantidad de beneficiarios y el nivel educativo que estén cursando, a través de una escala progresiva de valores (desde una perspectiva de economías de escala). La ley 18.227 del año 2007 establece el valor base en

\$700 para los niños que estén cursando primaria, multiplicando ese valor por el número de beneficiarios del hogar elevando el resultado al exponente 0,6. En el caso de los beneficiarios que estén cursando educación media se establece un incremento de \$300 (\$1000 en total) con el mismo mecanismo de proporcionalidad por cada beneficiario que asista al liceo. No se establecen máximos de cobro en el sistema, dependiendo el monto final enteramente de la cantidad e beneficiarios (Ley 18.227, 2007).

Si tenemos en cuenta que el monto de las AFAM no contributivas en el año 2004 representaban el 16% del salario mínimo (desvalorizado en ese momento), la prestación mínima se ubica en el entorno de los \$298 en precios constantes del 2010, mientras que las AFAM-PE representan en su entrega mínima

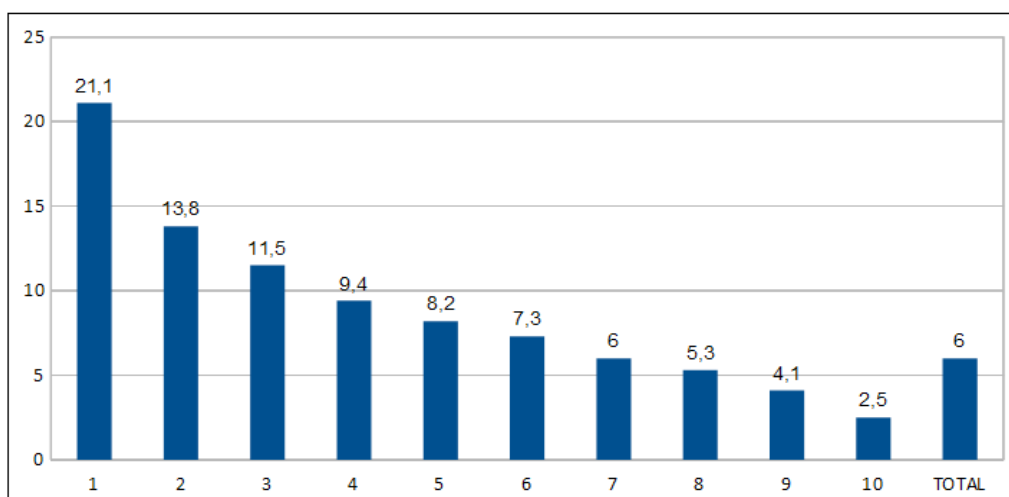
\$795, también en precios del 2010. Asimismo vale señalar que la prestación pasa de estar indexada a un salario mínimo crecientemente desvalorizado durante toda la década de 1990 y los primeros años del 2000, a indexarse al IPC (y por tanto a la inflación), asegurando mantener su poder de compra.

Cabe preguntarse entonces si este aumento en el valor de la transferencia, junto a su mayor cobertura en los sectores vulnerables, logra cumplir un papel importante como suplemento del ingreso para cubrir las necesidades básicas. Es decir, en qué medida la transferencia tiene un carácter desmercantilizador sobre los ingresos necesarios para subsistir. En tal sentido, señala Vigorito (2013) que las transferencias por AFAM-PE en promedio representan el 10% de la línea de

pobreza, y un 30% de la Canasta Básica de Alimentos (línea de la indigencia), por lo que parece tener alguna relevancia en relación a un nivel mínimo de subsistencia.

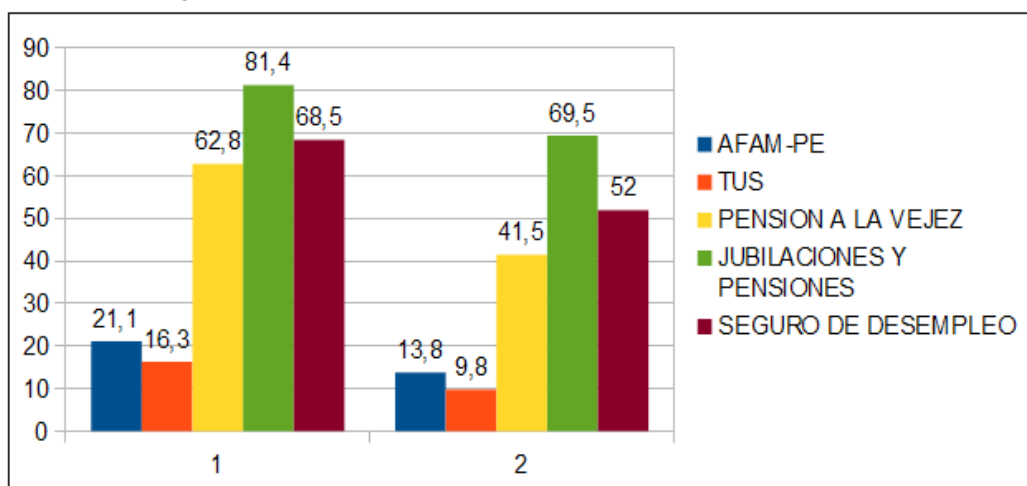
Asimismo, la transferencia monetaria de la AFAM-PE representa en promedio el 20,1% de los ingresos totales de los hogares del primer decil que reciben la prestación, y un 13,8% en el segundo decil (Gráfica 4). Por otro lado, si comparamos el peso de las AFAM-PE con otras transferencias de renta del Estado en los ingresos de los hogares de los primeros dos deciles, apreciamos que la primera es notoriamente más reducida que las jubilaciones, pensiones y seguro de desempleo, siendo apenas superior al peso relativo de la TUS (Gráfica 5). El monto promedio de la transferencia es también notoriamente menor (Tabla 2).

**Gráfica 4. Participación del ingreso por AFAM-PE en el ingreso total de los hogares por decil de ingresos per cápita 2011**



Fuente: Vigorito, 2013: 123.

**Gráfica 5. Participación de las transferencias en los ingresos de los hogares (primeros dos deciles de ingreso)**



Fuente: Vigorito, 2013: 123.



**Tabla 2.**  
**Valor promedio mensual por hogar de las principales transferencias. En pesos corrientes del 2010**

Seguro de desempleo	6548
AFAM contributiva	393
AFAM-PE	1284
TUS	1077
Pensión a la vejez	4087
Jubilaciones y pensiones	17077

Fuente: Vigorito, 2013: 123.

Queda claro a través de los datos presentados el carácter marginal que tiene la AFAM-PE en la matriz de bienestar como mecanismo de sostenimiento de ingresos frente a otras transferencias de renta, incluso en los hogares de los dos primeros deciles. Si tenemos en cuenta que las jubilaciones y las pensiones son para los adultos de edad avanzada, que el seguro de desempleo es temporal y esta inexorablemente asociado al trabajo formal, y que la transferencia monetaria no contributiva de mayor impacto es la pensión a la vejez, nos encontramos con que las transferencias desligadas del trabajo formal (en particular, la AFAM-PE) no logran sostener niveles aceptables de ingreso, que desmercantilicen en grados relevantes la dependencia al mercado laboral, sino mas bien asistir a partir de una lógica mínima de subsistencia (aportando 1/3 de la canasta básica de alimentos como se señaló).

Vale decir que mas allá de que la política cubra el 20% de los ingresos de los hogares beneficiados en el primer decil, ello no quita el carácter mínimo de la transferencia, sino mas bien llama la atención sobre la situación aun acuciante de estos sectores de la población, y sobre la importancia de las transferencias monetarias, por mínimas que sean, para que muchos hogares alcancen niveles aceptables de ingreso. Podemos decir entonces que este eje de la AFAM-PE no parece ser la prioridad para el sistema de protección, concretándose apenas como un subsidio para alcanzar niveles mínimos biológicos de existencia. Debemos por tanto analizar a continuación el papel de las condicionalidades en la política estudiada.

En relación a estas, primeramente debemos señalar el significativo aumento de la transferencia cuando los beneficiarios concurren a educación secundaria, siendo este superior al 40% de quienes van a primaria. En este caso aparece con fuerza la función promocional de la transferencia monetaria, ya que este aumento busca fortalecer el carácter de incentivo de la transferencia, dado los altos índices de abandono en la educación secundaria.

En lo que refiere a las suspensiones de los pagos por incumplimiento, si bien no disponemos de datos sistemáticos, estos se concentran según información de la página del BPS en el incumplimiento de la condicionalidad de asistencia a centros educativos. Según los datos del boletín informativo del BPS, en el año 2013 se dio de baja al 6% de los beneficiarios por esta causa, y a

un 3% en el 2014<sup>3</sup>. Vale decir además que los hogares que dejan de cobrar la prestación pueden volver a solicitarla al siguiente mes en caso de documentar el cumplimiento de las condicionalidades.

Por otro lado, podemos pensar en las consecuencias sobre la cobertura que traen aparejadas las condicionalidades y sus sanciones, de forma de indagar los límites que estas imponen a la función de sostenimiento de ingresos. En tal sentido, dado que la asistencia escolar está generalizada en el ciclo primario, las barreras impuestas por las sanciones de incumplimiento se dan principalmente en secundaria, debido a los altos porcentajes de abandono en la enseñanza media entre los menores de 13 y 17 años, y en especial, en aquellos que pertenecen al primer y segundo decil de ingresos.

En este sentido, Vigorito (2013) señala que si consideramos la proporción de hogares con menores de 18 años que no reciben AFAM-PE, esta crece con la edad de los mismos. Mientras que los hogares con menores entre 6 y 13 años que no reciben la transferencia constituyen un 6,7% y 14,3% en el primer y segundo decil respectivamente, aquellos hogares con menores de 14 a 17 años que no reciben AFAM-PE representan un 11,5% y 17,9% respectivamente (Tabla 3). Asimismo, encontramos un amplio conjunto de hogares con presencia de adolescentes de 14 a 17, que perteneciendo a los primeros deciles, cobran menos AFAM-PE de las que potencialmente podrían, o directamente no cobran ninguna.

Asimismo un 38,8% de los menores de 14 a 17 del primer decil no asiste al sistema educativo, lo cual los vuelve no elegibles para AFAM-PE, mientras que sucede lo mismo con el 28,9% de los adolescentes de esa edad en el segundo decil. Se constata también que en el primer decil el 23,8% de los hogares con menores de 14 a 17 cobran AFAM-PE por un número menor de niños que el total, y un 15,9% en el segundo decil debido a la no solicitud del beneficio o su denegación por no cumplir las condicionalidades (Tabla 4) (Vigorito, 2013: 98). Finalmente podemos observar que la modalidad de educación escolar es la que concentra por amplia mayoría los beneficiarios de la transferencia, llegando a un 77% del total de beneficiarios en el 2012 (Tabla 5), lo que denota los límites en la cobertura que establecen las condicionalidades para secundaria.

3 Fuente: [http://www.bps.gub.uy/7971/cruce\\_de\\_informacion\\_bps\\_%E2%80%933\\_anep\\_sobre\\_asignaciones\\_familiares.html](http://www.bps.gub.uy/7971/cruce_de_informacion_bps_%E2%80%933_anep_sobre_asignaciones_familiares.html), acceso en: 25 de noviembre de 2014

**Tabla 3.**  
**Hogares que no reciben AFAM-PE y tienen menores**  
**(primeros dos deciles de ingreso)**

	1	2
Menores de 18 años	10,2	16,4
14-17	11,5	17,9
6 a 13	6,7	14,3
6 a 17	9,5	16,6

Fuente: Vigorito, 2013: 97.

**Tabla 4.**  
**Hogares con potenciales beneficiarios de 14 a 17 años**  
**(primeros dos deciles de ingreso)**

	1	2
El hogar cobra AFAM-PE por menos niños del total	23,8	15,9
No asisten al sistema educativo	38,8	28,9
No cobran y no asisten	6,6	6,7
Asisten pero no cobran	5,5	11,7

Fuente: Vigorito, 2013: 97.

**Tabla 5.**  
**Peso relativo de las modalidades de beneficiarios**

	Escolares	Liceal	Discapacidad
2010	78,4	16,8	1,4
2012	77,1	17,8	2,6

Fuente: Vigorito, 2013: 85.

Si bien estos datos nos permiten apenas acercarnos tangencialmente a la capacidad de control y sanción de las condicionalidades, los mismos muestran claramente que estos inciden en la cobertura de la prestación, sobre todo de los menores entre 14 y 17 años, y en particular en el primer decil, en consonancia con los niveles de asistencia a centros educativos de estos sectores, y por tanto funcionan de hecho como condicionantes al acceso de la prestación.

Tal como señala Vigorito (2013), en estos casos la función de la reducción de la pobreza y la indigencia se yuxtaponen con el objetivo de mediano plazo de aumentar el capital humano de los adolescentes. Si tenemos en cuenta que esta yuxtaposición se produce particularmente en el primer decil, son probablemente los hogares con mayores niveles de vulnerabilidad y pobreza los que quedan por fuera (total o parcialmente) de la transferencia monetaria. Recordamos al respecto, para medir el impacto de tal privación, que en promedio el ingreso por AFAM-PE representaba un 21,1% del ingreso de los hogares que lo recibían en el primer decil hacia el año 2011<sup>4</sup>.

Señala así Vigorito (2013) que “la exigencia de asistencia a centros educativos para los niños mayores de 6 años, podría estar en conflicto con la capacidad de las prestaciones de reducción de la pobreza e indigencia, quedando fuera beneficiarios con fuertes niveles de privación” (Vigorito, 2013: 99). La tensión entre las funciones de la AFAM-PE comienza entonces cuando las condicionalidades son controladas y sancionado su incumplimiento. No podemos negar tampoco el aporte del ingreso de los deciles más bajos, pero es necesario señalar nuevamente la lógica mínima de la transferencia, y por tanto remarcar la tendencia de que esta se constituya como incentivo y no como fin en sí mismo.

En consonancia con lo dicho, el lugar asignado en la matriz de bienestar no parece ser el de sostener ingresos aceptables en los hogares, sino más bien fortalecer, mediante las condicionalidades, el acceso a los servicios universales. En este sentido, si las AFAM-PE cumplen el papel de articulación asignado, corren el peligro de dejar sin cobertura precisamente a quienes no están cubiertos por el sistema tradicional.

<sup>4</sup> Para pensar el impacto de esta negación de la transferencia en las condiciones de vida de esta población, en la sección final

analizaremos brevemente la situación socio-económica de los primeros dos deciles.

Más allá de esto, no cabe duda que por la cobertura lograda en los primeros deciles, así como por el aumento de los valores en comparación a transferencias similares en el país, la reforma de las AFAM-PE amplió el acceso a mecanismos de protección para sectores antes excluidos de la protección del Estado, en particular para quienes no están insertados en el mercado laboral formal. Sin embargo, la protección en el corto plazo se ve limitada por la lógica asumida por la política y su función en la matriz de bienestar. En la última parte del trabajo retomaremos alguna de estas discusiones al presentar las críticas que se presentan desde diversas perspectivas teóricas.

### 3. Algunos impactos de las AFAM-PE

Teniendo en cuenta la lógica con que fue implementada la AFAM-PE, presentamos a brevemente alguno de los impactos que tuvo sobre los objetivos esperados en sus dos ejes de intervención. En lo que refiere al impacto sobre la incidencia de la indigencia y la pobreza, si analizamos los datos presentados por Vigorito (2013: 124), encontramos que sin AFAM-PE la primera aumentaría un 0,79% en el total de los hogares y un 1,33% en los hogares con menores de 18 años, y la pobreza lo haría en un 1,47% y 2,47% respectivamente<sup>5</sup>. Si tenemos en cuenta que la indigencia en el 2012 se situaba en el 0,3% de la población, sin las AFAM-PE el guarismo llegaría al 1,1%, muy cercano al 1,4% del 2007.

Según los resultados presentados por los autores las transferencias no contributivas en su conjunto (tomando en cuenta la AFAM-PE, la TUS y las pensiones de asistencia a la vejez), reducen en un 10% la incidencia de la pobreza, un 16% su intensidad y un 23% su severidad. Por otro lado el impacto más fuerte se ejerce sobre la indigencia, que se reduce en un 64%, 96% y 137% respectivamente (Vigorito, 2013: 101). Por tanto, si bien no se observa un impacto significativo sobre la pobreza, muchos hogares logran igualmente acortar su distancia a la línea de pobreza. Es sin dudas sobre la indigencia que las AFAM-PE tienen más impacto, lo que es coherente con los niveles de los montos transferidos, y su carácter de mínimo de subsistencia.

En relación a la dimensión educativa de las condicionales, nos basamos en el Informe de la DINEM del 2013. Por un lado no se encontraron efectos en la matriculación y asistencia en la enseñanza primaria, algo que era de esperar dada la universalidad casi total de la enseñanza en este nivel. En lo que respecta a la asistencia a la enseñanza media, el informe señala que el programa tiene efectos positivos, ya que aumenta la probabilidad de asistencia de los beneficiarios en relación a quienes no reciben la transferencia. Sobre las

magnitudes de tal impacto el informe del MIDES (2013) señala que:

Según el informe de evaluación de impacto de las AFAM-PE realizado por el IECON (2013) para el año 2012, la probabilidad de asistencia al nivel medio aumenta en 3%, mientras que según el estudio realizado por el MIDES/IECON, para los años 2008 y 2009 el efecto se encuentra entre 7 y 11% (...) Según MIDES/IECON (2012), el impacto del programa es de mayor magnitud entre los adolescentes de 16 y 17 años (entre 14 y 18 %) y entre aquellos que tienen una trayectoria educativa con rezago (DINEM, 2013: 154).

En cuanto a la dimensión de la salud, el Informe del MIDES (2013) señala que no se observan efectos del programa en la atención sanitaria, lo que nuevamente es esperable dado los altos niveles de cobertura en el país (MIDES, 2013: 154).

### 4. Los límites de las AFAM-PE

En este último punto presentamos algunas críticas posibles a las AFAM-PE, teniendo en cuenta que se enfatiza en las mismas el desarrollo de capital humano dentro de sus objetivos. Vale señalar que no se trata tanto de criticar el alcance de sus impactos, sino sobre todo los límites que impone la estructura concreta que asumió la prestación, y por tanto la lógica que la sostiene.

En primer lugar traemos a colación las ideas de Castel (1997) sobre las políticas de inserción, que pueden darnos pistas sobre los límites de las PTC como mecanismos de integración social. En tal sentido, vale recordar que para Castel (1997) la cuestión de la integración social era nada más ni nada menos que el "problema del lugar, de tener un lugar en la sociedad, es decir a la vez, y correlativamente, una base y una utilidad sociales" (Castel, 1997: 428). Asimismo el autor señala la preeminencia absoluta del trabajo asalariado como mecanismo central de integración, que distribuye funciones interdependientes creando fuertes lazos de solidaridad y mutuo reconocimiento<sup>6</sup>.

Desde esta perspectiva, el autor diferencia entre las políticas de integración y las de inserción, en tanto estas buscan generar mecanismos para recuperar un lugar legítimo en la sociedad, es decir, integrarse. Estas últimas (dentro de las que ubicamos a las PTC), dependen enteramente de la dinámica del mercado laboral, ya que es el único ámbito que genera los verdaderos mecanismos de integración, el trabajo asalariado. Vistas así, las PTC se transforman en instrumentos de mediación, que preparan a los individuos para un territorio sobre el que no pueden influir directamente, y por tanto adquieren un carácter netamente residual.

5 Se trata de un ejercicio estático, donde se supone que los hogares no modifican su conducta laboral por recibir la transferencia considerada (Vigorito, 2013:10).

6 No se trata solo de ingresos, sino de lograr *pertenecer* a la sociedad. Al decir de Castel, "el trabajo sigue siendo una referencia no solo económica sino también psicológica, cultural y simbólicamente dominante" (1997: 454).

Como señala Castel (1997): “las políticas de inserción se detienen a la puerta de las empresas” (1997: 438), y por tanto toda integración debe ser necesariamente a través del trabajo asalariado. De no lograr las políticas de inserción tal cometido, la inserción pasa de ser una etapa a ser un estado. Se pregunta al respecto Castel, “¿qué puede ser una inserción social que no desemboque en una inserción profesional? Una condena a la inserción perpetua. ¿Qué es un insertado permanente? Alguien a quien no se abandona por completo, a quien “se acompaña” en su situación presente” (1997: 437).

La inserción como estado permanente transforma a la transferencia en un acompañamiento, un suplemento de oxígeno para los beneficiarios, que al decir de Castel, puede contribuir a “evitar lo peor, al menos si se piensa en el pasaje al acto de la violencia” (1997: 438), pero no constituye un mecanismo de integración social. Vale señalar además que el estatuto de insertado permanente, junto con la prueba de medios que requiere la focalización de estas políticas, puede generar fuertes procesos de estigmatización sobre sus beneficiarios que los alejen aun más de los mecanismos de integración de los que no logran formar parte.

En el caso que nos concierne, las AFAM-PE buscan a través de las condicionalidades en educación mejorar en el mediano y largo plazo las oportunidades de los sectores más vulnerables a integrarse en el mercado laboral, y por tanto, a los mecanismos de solidaridad en términos de Castel (1997). Esta preeminencia de la idea de las capacidades sobre la función de ingresos puede resultar en la negación de la situación aun acuciante de grandes sectores de la población, en nombre de mejoras a mediano y largo plazo a partir de cambios en las habilidades individuales.

En este sentido, tanto Barba (2011) como Leguizamón (2011) critican a estas políticas a partir del supuesto básico que la sostiene, es decir, la suposición de que mejorar el capital humano asegura de por sí insertarse satisfactoriamente en el mercado laboral y extender las capacidades individuales (en términos de *libertad* de elección como decía Sen, 2000). Señala Barba (2011) que esta perspectiva parte desde un escenario ilusorio, “donde los individuos viven sus vidas al margen de relaciones y restricciones económicas, al margen de riesgos sociales, en economías estables donde el crecimiento genera oportunidades de ingreso suficientes y de buena calidad” (Barba y Valencia, 2011: 206) y por lo tanto, trabajo para quien este capacitado. En este marco ideal, “el discurso de las capacidades considera que basta intervenir sobre el capital humano de los individuos para que *éstos, sanos, mejor alimentados y escolarizados, puedan hacer frente al mercado*” (Barba y Valencia, 2011: 206).

La formación en capital humano es por tanto el aspecto clave en las posibilidades de aprovechar las oportunidades que vayan surgiendo en el mercado, depositando la responsabilidad de la reproducción de la pobreza en las prácticas

familiares e individuales, y en sus posibilidades de desarrollar sus capacidades. Si se considera sin embargo que la pobreza es principalmente resultado de la dinámica del mercado laboral, y que estos sectores más que excluidos se encuentran explotados por el mismo, las políticas de inserción se tornan programas de “autogestión de la pobreza”, que pregonando la integración, en verdad ocultan las verdaderas causas de la pobreza, responsabilizando a los individuos por su situación (Leguizamón, 2011).

La perspectiva de las capacidades reconoce a su vez el derecho de los hogares a tener niveles mínimos de subsistencia, así como servicios básicos en salud y educación. Es que asegurados estos mínimos, el individuo es responsable del desarrollo de sus capacidades y por tanto de su situación. El Estado intervendrá por tanto para asegurar los mínimos, y a lo sumo para fomentar el desarrollo del capital humano y social del individuo, así como *empoderarlo* para que pueda por sí mismo aprovechar las oportunidades del mercado.

En el caso de las AFAM-PE, además del carácter mínimo de su valor, que impacta en particular sobre la indigencia y no sobre la pobreza, el público objetivo seleccionado (menores de 18 años en situación de vulnerabilidad social) denota el carácter de responsabilización individual de su concepción de la pobreza, ya que se interviene sobre aquellos que todavía no son responsables de sus actos, y por tanto es legítimo asistirlos en el desarrollo de su capital humano. No son elegibles para el beneficio en cambio los adultos en edad activa, quedando estos relegados a los sistemas de protección tradicionales. Es tal vez en el caso de los hogares con adultos entre 18 y 65 años sin menores a cargo el ejemplo claro de que esta exclusión de los mecanismos de protección social no contributiva responde al énfasis sobre las capacidades.

A este respecto es interesante pensar que la TUS, en tanto transferencia no contributiva sin condicionalidades, se constituye como una política para intervenir sobre la extrema pobreza, y por tanto, en busca de asegurar un mínimo biológico de subsistencia mientras el individuo busca mejorar su situación en el mercado laboral. En este sentido la lógica de la TUS es complementaria a la de la AFAM-PE: mientras que con los menores pobres el objetivo es fortalecer sus capacidades a la vez que asistir en los mínimos de subsistencia, para los adultos la asistencia es legítima en niveles aun más mínimos, ya que estos pueden y deben hacerse responsables por mejorar su situación. En este sentido, para Leguizamón, para estas políticas “no se trata de aumentar el bienestar de los ciudadanos, sino de mantener a los trabajadores, los no trabajadores (desempleados, inempleables, precarizados “inútiles para el mundo”) y los ciudadanos en un umbral, en la línea de flotación de la vida” (2011: 257).

En este sentido, las AFAM-PE buscan asegurar apenas niveles biológicos de existencia, que de hecho no tienen efectos desmercantilizadores relevantes sobre los niveles de vida de sus beneficiarios. Los impactos en el corto plazo por tanto se



diluyen, quedando tan solo el incentivo como verdadero objetivo de la transferencia monetaria. Vale preguntarse si estas características de la transferencia no hacen más que reproducir, indirectamente, la lógica de las transferencias contributivas, en tanto protegen a aquellos que están fortaleciendo su capital humano para en un futuro insertarse mejor en el mercado laboral, excluyendo a quienes abandonan el sistema educativo (como la mayoría de los adolescentes de los dos primeros deciles) y por tanto, a quienes se separan de la trayectoria esperable hacia el trabajo formal.

Asimismo, teniendo en cuenta los niveles de pobreza que aún persisten en el país a pesar de una década de crecimiento sostenido, en particular en los sectores beneficiarios de las AFAM-PE (Tabla 6), vale cuestionar junto con Leguizamón (2011) la biologización del mínimo de vida de la AFAM-PE, en cuanto continua responsabilizando a los pobres por su situación, en lugar de reivindicar y legitimar la asistencia como un derecho, más allá de las responsabilidades de los individuos por formarse y capacitarse.

**Tabla 6.**  
**Indicadores socio-laborales población con AFAM-PE y población total. 2012**

	Población AFAM-PE	Población total
Desocupación	9,7	6,7
Tasa de actividad	64	63,8
Pobreza	32,86	8,9
Informalidad	43,8	26,5
Subempleo	10,9	7,2
Restricciones por subempleo y no aporta	9	3,4

Fuente: DINEM, 2013: 48.

En tal sentido, si bien Castel (1997) señala la falacia de la integración en la condición de insertado permanente, vale preguntarse si no es viable en el contexto de la matriz de protección de Uruguay legitimar una prestación que vaya más allá de los mínimos de subsistencia, y que busque impactar en la pobreza, y no tan solo en la indigencia. Para fortalecer el eje de ingresos sin embargo no basta con un aumento en el monto, sino que se debería redefinir su población objetivo, así como el papel de las condicionalidades.

Es que de la misma forma que con estas últimas, la función de sostener ingresos solo se lograría en plenitud al precio de eliminar las sanciones de cobertura por incumplir las condicionalidades, lo que equivale a decir que estas no se tomarían en cuenta. La tensión entre los dos ejes surge así cuando uno de ellos adquiere protagonismo. En ese sentido, las AFAM-PE tienen un papel claramente definido, que podría ser complementado con otra transferencia no contributiva que escapara al carácter biologista de la TUS.

A través de estas críticas pretendimos delinear alguno de los límites de la AFAM-PE como instrumento para superar la pobreza, ya sea por la lógica política que la guía (como señala Leguizamón, 2011, y Barba, 2011), o por su dependencia con el funcionamiento del mercado laboral, único capaz de ofrecer sostenes de integración reconocidos (en la perspectiva de Castel, 1997). Teniendo en cuenta estos límites y los objetivos que asumió la política a partir de su lógica e intervención, queda claro el carácter residual que asume la AFAM-PE en la matriz de bienestar, así como en referencia a las condiciones de reproducción social de los individuos en situación de pobreza, asumiendo un rol biologista en su

función de asistencia, y de mediación a mediano y largo plazo, en la función de integración social. La AFAM-PE parece así consolidarse como una política subsidiaria a las políticas de servicios universales y a la dinámica del mercado laboral, y en definitiva, como parte de la malla de protección y promoción mínima, tal como fue concebida en la RAIS.

### Consideraciones finales

Teniendo en cuenta el análisis realizado a lo largo del artículo, nos preguntamos finalmente cuales son las razones que impiden ir más allá de la asistencia a la emergencia, es decir, que impide superar las políticas no contributivas que se presentan al decir de Vilas (1995) como la ambulancia que recoge a las víctimas de la economía, y que por tanto no hacen más que afianzar la importancia del mercado laboral, y de sus ciclos de bonanza y crisis. Creemos que es un grave error evitar formularse esta pregunta bajo el pretexto de invocar el crecimiento económico continuado, y los niveles de empleo y de ingreso. Es que de lo que se trata es de pensar en matrices de bienestar que aseguren, en forma de derechos, niveles de vida dignos más allá del mercado laboral, ya sea en épocas de crisis o de crecimiento económico.

En este sentido, diversos autores (entre los que mencionamos a modo de ejemplo a Mirza, Lo Vuolo y Bauman), señalan que una de las posibilidades refiere a instaurar una renta básica universal de carácter incondicional, que se presente como derecho de todos los ciudadanos más allá de su condición. Sin ir tal vez tan lejos, es menester preguntarse en las posibilidades de transformar las AFAM-PE, tal vez junto con la TUS, en transferencias monetarias que aseguren impactos

más profundos sobre la pobreza. No pretendemos analizar la viabilidad económica y política de tal propuesta, pero sí cuestionar las lógicas que impiden siquiera preguntarse sobre tal posibilidad.

Desde la viabilidad económica, Vigorito (2013) realiza una estimación del incremento presupuestal que conllevaría aumentar el monto de la AFAM-PE de los \$700 base del 2007, a \$1600, ubicándolo en un incremento del 0,335% del PBI en el 2011, llegando en total al 0,705% del PBI (2013: 108). Si bien es tan solo un ejemplo, demuestra que no es impensable, económicamente, aumentar los montos considerablemente, lo que además, de mantenerse las condicionalidades, actuaría incluso como incentivo más eficiente para mantener a los adolescentes en el sistema educativo.

En este sentido, lo que tal vez impone el límite más importante a cambios relevantes en los montos y las condicionalidades es la lógica que sustenta la asistencia hacia los pobres, y por tanto, la viabilidad política de tales propuestas. En este sentido, es interesante traer a colación las ideas de Bauman (1999) sobre la ética del trabajo, y sus consecuencias sobre la concepción de la pobreza y la asistencia social. El autor llama la atención acerca del valor intrínseco que la modernidad da al trabajo, y la relevancia que adquiere en los juicios morales que la sociedad hace sobre los pobres y su derecho a recibir beneficios, separando entre pobres merecedores y no merecedores (1999: 103).

Desde esta ética, que valoriza en primer lugar el esfuerzo, son los pobres los que deben dar el primer paso y demostrar que quieren ser reinsertados en la sociedad (Bauman, 1999: 110). En este sentido, las condicionalidades denotan el interés del pobre por mejorar su situación, lo que lo hace merecedor de la asistencia del Estado, en tanto continúe esforzándose. La ética del trabajo sirve así como evaluación moral de los pobres, y quien no la supera se coloca más allá de toda obligación de la sociedad, y por tanto, por fuera incluso de la lástima (Bauman, 1999: 121). En el caso que nos concierne, quien no cumpla con su cuota de esfuerzo solo será beneficiario de la TUS, en caso de que se encuentre realmente en peligro de subsistir.

La ética del trabajo establece así un límite moral a la expansión de las transferencias monetarias, que refuerzan a su vez la centralidad del trabajo, tanto como mecanismo central de reproducción como de integración social, tal como dice Castel (1997). Sin embargo, vale preguntarse si la coyuntura nacional de la última década no permite cuestionar, al menos en parte, la hegemonía de estas ideas, dada la legitimidad alcanzada por las AFAM-PE, y por el Frente Amplio, que alcanzó en el 2014 su tercer periodo de gobierno consecutivo con mayorías parlamentarias.

Es que si la idea clásica del Estado de bienestar ha sido garantizar niveles de vida aceptables, a partir de la adscripción del estatus de ciudadanía, y tal como menciona Lo Vuolo

(1998), está ya no puede asegurarse únicamente en base al trabajo formal, es necesario plantear y discutir caminos para fortalecer políticas sociales disociadas del trabajo, sin que ello quite la importancia de fortalecer las políticas laborales y los servicios universales.

No queremos con esto quitar importancia a la advertencia de Castel sobre el peligro de crear un estatuto de insertados permanentes, pero si dejar planteado si es aceptable como sociedad mantener a ciertos sectores sociales en situación de extrema pobreza, en la espera de lograr que se integren a la sociedad salarial y sus mecanismos de protección social. Si como menciona Leguizamón estos no están por fuera, sino que están bajo condiciones extremas de explotación, será necesario tal vez invertir el orden de los factores, subsumiendo la lógica promocional a la asistencial, consolidando a esta cómo un derecho y no como una dádiva a los pobres merecedores.

Como dijimos anteriormente, nos encontramos en un periodo histórico que permite plantear tales posibilidades, y no hacerlo, bajo el pretexto de las mejoras logradas, o del eminente estancamiento económico, puede significar perder una buena oportunidad para consolidar políticas no contributivas con grados mayores de desmercantilización. En este sentido, Mirza señala justamente que si “las semillas de una renta básica universal incondicional tienen campo fértil para crecer a largo plazo en determinados contextos políticos, culturales y económicos; es preciso en consecuencia promover y provocar el debate serio y responsable en esta dirección” (2010: 27).

Las posibilidades de tal debate parecen aun escasas, y dependerán por completo de instalar tales cuestionamientos en los ámbitos de negociación y discusión de los actores políticos y socio-económicos sobre los mecanismos de integración y protección social. En este sentido, los impactos analizados en las AFAM-PE, así como los límites que impone su concepción de la pobreza y la estructura de su prestación, buscan fomentar el debate sobre las políticas de protección no contributiva que busquen desmercantilizar las necesidades (más allá de niveles de subsistencia), de la dinámica del mercado laboral.

## Referencias bibliográficas

- Barba, C., Valencia, E. (2011). *Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionales*. En C. Barba, N. Cohen, N. (Coords.). *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. . pp. 195-224. Buenos Aires: CLACSO.
- Bauman, Z. (1999). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.

- Cecchini, S. (2011). *Transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cecchini, S., Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Leguizamón, S. (2005). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO.
- Leguizamón, S. (2007). *A produção da pobreza massiva e sua persistência no pensamento social latino-americano*. Porto Alegre: CLACSO.
- Leguizamón, S. (2011). *Gubernamentalidad neoliberal y fopopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionadas ¿Políticas de cohesión social con los pobres?* En C. Barba, N. Cohen (Coords.). *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. pp. 251-284. Buenos Aires: CLACSO.
- Lo Vuolo, R. (1998). *Nuevas políticas de sostenimiento de ingresos como base de un nuevo consenso económico y social*. En AA. VV. *Sistemas de protección social en un mundo globalizado*. pp. 156-184. Buenos Aires: DSE, Argentina.
- Midaglia, C. (2006). *Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Midaglia, C., Antía, F. (2007). La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16: 131-157.
- Mirza, C. (2010). La reconfiguración de las matrices de bienestar; Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos en el MERCOSUR. Ponencia presentada en la *IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República*. Disponible en: [http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa\\_38\\_Mirza%20Lorenzelli%20Bango.pdf](http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa_38_Mirza%20Lorenzelli%20Bango.pdf)
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- Serna, M. *Exclusión y vulnerabilidad social: qué hay de nuevo en los debates contemporáneos*. En MIDES (Coord.). *Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales*.
- Vilas, C. (1997). De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. *Desarrollo Económico*. 144: 931-952.

# Condicionalidade, focalização e ebulição penal: Consensos e orientações de órgãos internacionais (contrastes “desde o sul” e “desde o norte” na América Latina neoliberal)

Por Sara Conceição De Paula

## Introdução

Os resultados da incorporação do fundamento sustentado na meritocracia nas políticas apresentam destacadas extensões (Castel, 2014), principalmente nos países onde a desigualdade social e a pobreza marcaram o contexto local desde períodos anteriores (Abramovay y Malaguti, 2010). Ao mesmo tempo em que se verifica uma crise na orientação da assistência social como direito, é possível identificar um crescimento do sistema penal caracterizado por um incremento significativo nos níveis de encarceramento, expansão de pressuposto para o aparato punitivo, uma postura reativa pautada no desenvolvimento de técnicas de monitoração e controle (ICPS<sup>7</sup>, 2014; Wacquant, 2007, 2011; Sozzo, 2015).

A conciliação dos dois fenômenos –alterações na orientação/fundamento da política social e penal– tem sido objeto de investigação para diversos autores e campos do conhecimento. Este artigo intenta contribuir com o gênero “economia política do encarceramento” inaugurado pela obra de Rusche y Kirchheimer (1939: 2004). *Punição e Estrutura Social*. O argumento aqui apresentado faz parte de uma investigação em andamento que se debruça na instrumentação e vínculo entre as modificações nos fundamentos da política social (assistencial) e penal para configuração capitalista laboral e adequações frente a modificações no padrão de acumulação.

Por esta razão, a proposta deste artigo é elucidar, a partir de uma análise documental e bibliográfica, as orientações dos Órgãos Internacionais (OI) que marcaram bruscas modificações nos fundamentos e estratégias das políticas sociais e penais na América Latina a partir da década dos oitenta.

O artigo está dividido em quatro apartados, além desta introdução. O primeiro problematiza as principais categorias e pontos conceituais sobre as modificações de orientações das políticas na América Latina. O segundo descreve as análises dos documentos dos órgãos internacionais contextualizando as trajetórias de orientações e suas alterações frente a conflitos sociopolíticos e de resistência da região. Em seqüência, se apresenta algumas interferências e apropriações das orientações nas políticas sociais dos países contrastando os contextos

“desde o Sul” e “desde o Norte”, marcando especificações em Brasil e em México, como tendências nestes dois polos. Por último, discutem-se as considerações finais frente os desafios que a temática incorpora.

## Orientações de políticas, formatos de Estado e modelos de desenvolvimento

Dois dos temas que se destacaram na América Latina é a violência e a desigualdade. No contexto das *reformatações* do Estado, a atenção converge ao papel e aos fundamentos que orientam sua atuação nesse âmbito. Esta investigação concentra-se nas *reformatações* do Estado propostas na “era da ideologia hegemônica do mercado”, autodenominada neoliberal, contrastadas com as propostas alternativas “desde o Sul” americano, denominadas como neodesenvolvimentistas ou neoprogressistas, que marcaram uma “retomada do Estado como guia para o desenvolvimento”, agora “humano”<sup>8</sup> (Svampa, 2012, tradução livre). Os dois movimentos propõem diferentes formas para o Estado que, a sua maneira, implicam em orientações distintas nos projetos políticos. Ainda que, na prática, as diferenças entre eles possuem seus limites, principalmente quando se procura rupturas no padrão de acumulação do capital.

Em um primeiro intento de observar as proximidades nas modificações dos fundamentos na política social e penal, mas com a preocupação de não cair nas simplificações reducionistas ou perder-se na amplitude que a temática abarca, este trabalho concentra-se nas mudanças de orientações de estratégias do Estado e suas interferências na reconfiguração capitalista do mercado de trabalho. Nesta medida, objetiva-se destacar dois tipos de uso legitimado. O primeiro, no caso das políticas sociais, é a utilização das transferências monetárias condicionadas diretas (PTMC) e o uso cada vez mais focado dos programas pautados na meritocracia (Vite Pérez, 2014; Castel, 2014; Vasquez Olivera, 2012, Damián, 2014). O segundo, no caso das políticas penais, destaca-se a ativação de todas as áreas do aparato penal e o combate incremental e centralizado da violência que abandona toda a “complacência

7 International Centre for Prison Studies of King's College London.

8 Na sequência, será discutido os significados atribuídos a este conceito pelos OI e países.



sociológica” com a sanção implacável para domar “predadores violentos” e outros “criminosos incorrigíveis” que gerou por toda América uma explosão significativa da população carcerária e uma busca dos governos pela centralidade do controle punitivo (Abramovay y Malaguti, 2010; Wacquant, 2007, 2011).

Um eixo condutor possível para a análise é relacionar tais usos com: i) as estratégias ou modelos de desenvolvimento; ii) mudanças no padrão de acumulação do capital; y iii) a trajetória das lutas e conflitos sociopolíticos e de direitos humanos. Conforme afirma Vázquez Olivera (2012), cada tipo de política econômica ou modelo de desenvolvimento, tem prescrito o tipo de participação do Estado. Estas modificações estão intimamente relacionadas a aspectos econômicos que são necessariamente imersos nos conflitos sociopolíticos e sua dinâmica na história. “Cada modelo de desarrollo encierra una concepción de cómo deben articularse los esfuerzos económicos (para quién producir, qué producir y cómo producir), del papel que debe jugar el Estado y cómo enfrentar la cuestión social” (*Idem*, 21).

### **Panorama dos órgãos internacionais em América Latina**

O período entre a primeira e segunda Guerra Mundial foi marcado por um cenário turbulento tanto no âmbito político quanto no econômico. Presenciou-se a desaparecimento de muitos dos antigos fundamentos sociais e políticos, se protagonizou a modificação da hegemonia européia e o aparecimento dos Estados Unidos como força econômica e militar, além da Revolução Russa e movimentos similares em outros países (Roll, 1994:2014). Neste contexto, se difundiu a crença que a teoria econômica liberal hegemônica, marcada por uma posição preponderantemente anti-intervencionista do Estado, não oferecia suportes para acometer os novos problemas e parecia perder sua força extra-acadêmica frente às consequências dos transtornos sociais e políticos produzidos pela guerra e a revolução (Roll, 1994:2014). Isto permitiu a colheita de obrigações assumidas pelo Estado, tais como a apropriação da teoria keynesiana para fomentar o pleno emprego e a sustentação do *Welfare State* de forma incipiente depois da Primeira Guerra Mundial, mas claramente expressiva depois da Segunda (Vazquez Olivera, 2012).

Emerge na Europa um movimento de cooperação entre países e a elaboração de vários órgãos e tratados internacionais que tinham como objetivo evitar novas guerras, restabelecer as áreas destruídas e promover a cooperação entre países<sup>9</sup>. Soma-se a isso, oferecer uma resistência à ebulição

revolucionária socialista propulsando os chamados direitos universais e fundamentais e a era da centralidade do assalariado no capitalismo (Castel, 2014; Ferrajoli, 1995). No seu interior, foram criados outros órgãos ou comissões regionais para atender a desafios de regiões específicas, entre elas, o desafio do desenvolvimento para América Latina (Ocampo, 2015). Entre eles se destaca a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento conhecido por elaborar o índice de desenvolvimento humano (IDH).

Concomitante a esse período de “entre e pós” guerras, os países da América Latina que tiveram a mínima capacidade de resposta, começaram com as conhecidas estratégias de desenvolvimento baseadas no modelo de substituição de importação (industrialização por substituição de importações – ISI). O que posteriormente foi chamado “desenvolvimentismo”, estabelecia que o Estado deveria assumir o papel condutor para o desenvolvimento. Surge então conceitos como “políticas de desenvolvimento” para a industrialização que se tornaram sinônimos de crescimento econômico, sustentados pelo enfoque da “derrama”: é necessário crescer para então distribuir. Os efeitos dessa perspectiva nas desigualdades sociais e problemas urbanos tal como a macrocefalia nas cidades, logo foram temas de alarmes mesmo que incorporado por esses OI de maneira tardia. O enfoque cepalino, por exemplo, incorporou essas contradições na sua orientação quando já estava configurado um cenário de maior complexidade dos problemas sociais, principalmente na conformação dos grandes centros urbanos (Unikel, 1975).

O Estado compreendido nessa proposta de desenvolvimento seria tomado como um dos principais causadores da crise do endividamento assentando bases para outra orientação: o chamando neoliberalismo (Laurel, 2004). A orientação era promover o Estado mínimo, reformas e ajustes para o alívio do endividamento –causado principalmente pela elevação das taxas de juros dos empréstimos internacionais–, o fomento da iniciativa privada e o dismantelo dos direitos laborais. Esta concepção passou a ser a vertente hegemônica que sustentou uma reformatação do Estado que se apropria de uma medida de participação estatal redefinindo o papel do Estado e como enfrentar a questão social. Igualmente, não se

---

a igualdade “formal” entre os países e as diferenças concretas que os separavam. Destacam-se algumas dessas elaborações da ONU: a inclusão dos direitos econômicos e sociais na Declaração Universal de Direitos Humanos e sua ampliação no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, e os instrumentos conexos em matéria de direitos humanos. Esses objetivos se relacionam com a determinação geral dos “Povos das Nações Unidas” de “promover el progreso social y [...] elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”, según lo expresa el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas (Ocampo, 2015: 13).

9 Neste contexto emerge um dos principais órgãos do mundo, a Organização das Nações Unidas (ONU). Além disso, acompanhando o mesmo sentido das recentes criadas “políticas sociais” ou “política pública”, foram incorporadas neste tratado diversos outros com o objetivo de reduzir a discrepância entre

limitou a um projeto pontual e econômico. Alcançou impacto nas formas de sociabilidade e suas extensões culminaram no enaltecimento da “livre eleição” e o retorno da “racionalidade penal moderna” (Abramovay y Malaguti, 2010) ou as implicações da materialidade simbólica conforme as categorias utilizadas por Wacquant (2007) na sua investigação. Estas, representam um retorno à prática da super crença na razão e na liberdade de eleger, retomada desde a lógica do Contrato Social do Estado Liberal que promove uma visão da ação do sujeito de forma a-contextual e a-histórica (Abramovay y Malaguti, 2010).

O retorno abriu caminho a uma sorte de perspectivas meritocráticas que passaram a balizar a relação entre Estado e sociedade. Estabelece-se uma tendência de construção de um Estado ideal que respalda uma responsabilidade individual irrestrita, ao mesmo tempo em que possui uma irresponsabilidade coletiva (Wacquant, 2007). A resultante é a grande expansão da acumulação privada do capital cada vez mais centralizado (Esquivel, 2015), aumento das desigualdades e crise do emprego contrastado pela busca de um bem-estar individual por meio do empreendedorismo. Pode-se destacar conjuntamente o fenômeno conhecido como “onda punitiva” representada por um desenvolvimento do Estado Penal e uma visão incremental da coerção frente a um agravamento dos problemas sociais, principalmente a violência e as resistências sociais às reformas (Sozzo, 2015; Piñeyro, 2010; Wacquant, 2007; 2011).

## Metodologia e Análise

Os aportes desta investigação com relação aos consensos e orientações dos órgãos internacionais para América Latina serão considerados como tendências que atuam juntamente com outras. Portanto, é necessário também acrescentar a trajetória e o papel de outros atores observando suas distintas conformações e interações para sinalar continuidades e rupturas de uma possível tendência geral. Por tal razão, propõe-se aqui uma análise de contingência que será composta por uma análise documental<sup>10</sup> baseado no procedimento orientado por Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) e Cellard (2008)<sup>11</sup> para elucidar os consensos e orientações de órgãos

10 Serão considerados como documentos somente os materiais escritos.

11 A abordagem desta análise documental será sobre o contexto em que uma determinada unidade ocorre – palavra, tópico, um tema, uma expressão, personagem ou item -, e não apenas sua frequência, como é geralmente utilizada essa técnica. A análise documental será contrastada com a investigação bibliográfica e o quadro teórico aqui sustentado. O procedimento da técnica de coleta para a análise documental consiste na sequência de etapas conforme orienta Cellard (2008) y Sá-Silva, Almeida y Guindani, (2009), na qual se deve considerar: a) o contexto histórico no qual foi produzido o documento; b) o universo

selecionados contrastados a uma investigação bibliográfica sobre duas tendências: as práticas e trajetórias das políticas sociais/assistenciais e penais exercitadas “desde o Sul” e “desde o Norte” latino-americano.

A investigação documental será baseada nas publicações de órgãos internacionais, bancos e alianças identificadas na revisão bibliográfica como atores relevantes no contexto de modificações nas orientações das políticas sociais e penais. Da teoria que apóia essa investigação, destaca-se as seguintes categorias de análise: i) a orientação para o uso da focalização, das transferências condicionadas e da centralidade do Estado Penal; ii) as mudanças e as especificidades das diretrizes desses órgãos às estratégias da política penal e social, considerando as incorporações de significados e conceitos no contexto de conflitos sociopolíticos, e, iii) o uso da condicionalidade como mecanismo de disciplina frente às demandas de configuração do mercado laboral precarizado.

## Quanto à orientação para o uso da focalização e das transferências condicionadas

No documento *Focalización y Pobreza*, publicado pela CEPAL em 1995, é apresentado uma síntese do posicionamento da organização para lidar com a pobreza. Em detrimento dos programas gerais/universais, prática que segundo o documento se provava falida na América Latina, destaca-se a substituição de tais programas visando aqueles de uso focalizado e utilização de políticas seletivas. Na primeira seção do documento, na qual esta análise se concentra<sup>12</sup>, a CEPAL apresenta os principais aspectos conceituais que, em sua opinião, tal prática incorporava.

O *contexto histórico* e a *lógica interna do documento* mantiveram a tônica da crise do período. Crise de legitimidade do Estado que envolvia os problemas sociais anteriores e suas limitações na resolução destes, ao mesmo tempo, um incômodo social e político crescente provocado pelos ajustes e reformas econômicas neoliberais na redução do Estado. As formas tradicionais de combate à desigualdade não faziam encaixe com a nova perspectiva de Estado Mínimo situada na reformatação do Estado neoliberal, aspecto este que pouco se faz menção explícita no documento.

Desconsiderar o contexto de crise na América Latina, principalmente o endividamento Estatal, é um alto custo na compreensão do documento. Principalmente para elucidar a ênfase dada a unidade “escases de recursos” que é presente em todo o capítulo considerado como um caráter perene: “[...] no sólo en épocas de crisis es necesario utilizar el criterio de la

sociopolítico do autor e daqueles a quem o documento foi destinado; c) o autor; a natureza do texto; os conceitos chaves e a lógica interna do texto, destacando seus sentidos e significados, patentes ou ocultos.

12 Pp.13-25.

focalización; debe ampliárselo permanentemente para lograr la racionalidad de la política social” (idem:16), uma vez que “[...] nunca los habrá [los recursos] en cantidad suficiente para atender todos los usos alternativos posibles y satisfacer todas las necesidades de una sociedad” (*Ibidem*).

Segundo o documento, o término focalização está pautado na racionalização do gasto e na eficiência dos programas de combate a pobreza. Implicava, então, superar o enfoque homogêneo – geral/universal – a fim de uma incorporação da lógica do mercado para os serviços sociais (CEPAL, 1995:14)<sup>13</sup>. Aqui, focalizar se apresenta como “condición necesaria” e teria uma função catalizadora na aproximação entre “la política social estatal” y “las demandas de la sociedad civil” (*Idem*, 13).

O objetivo da focalização nesse documento seria promover um impacto *per capita* elevado e estava vinculada a resolução dos problemas sociais e a promoção da equidade: “[...] cabe destacar que éste provoque un efecto mucho mayor que el que podría derivarse de una política global, general, homogénea, aplicable por igual a todos, que, en definitiva, no concentra sus esfuerzos en el grupo necesitado específico” (*Ibidem*,14).

Para fundamentar a focalização, as remediações ou logros que seriam alcançados pela substituição de programas gerais por seletivos, o documento apresenta uma *lógica interna* com fraca sustentação lógica, sem argumentos distintos e/ou contundentes que freqüentemente são retomados no documento<sup>14</sup>. Considerando o *contexto histórico e o universo socio-*

*político*, é possível identificar que tal característica pode estar relacionada a uma crença cega na focalização assim como no período se propagava os benefícios do livre mercado. A focalização também é incorporada como o mecanismo adequado para a “diminuição do clientelismo” e para inibir o círculo vicioso da pobreza que se mantinha mesmo, por exemplo, com o brinde da educação gratuita e obrigatória.

A aposta na focalização como mecanismo para o combate do clientelismo e para a busca da equidade já são postulados atualmente reconsiderados pela própria CEPAL. Conforme ressalta Beteta e Moreno-Brid (2012), a CEPAL apresentou modificações na sua concepção de desenvolvimento durante sua trajetória culminando em uma proposta de mudança estrutural para a igualdade e, distinto do documento de 1995, propõe um sistema de proteção social universal.

Resaltan (la CEPAL) la necesidad de una visión integrada del desarrollo, con una dinámica virtuosa de crecimiento económico y aumento sostenido del empleo y la productividad, con una política macroeconómica con una política industrial y social articuladas en torno a una agenda de desarrollo sustentable de largo plazo, para la cual es necesario que el Estado asuma un rol más activo [en] la economía en coordinación con el sector privado y el laboral en el marco de un renovado pacto social para lograr un cambio estructural para la igualdad junto con un sistema de protección social universal” (Beteta y Moreno-Brid, 2012: 76).

O documento da CEPAL (1995), apesar de concentrar-se no combate a pobreza, é deliberativo quando afirma que “el criterio básico debe ser focalizar siempre que sea posible” (p.19). Assim que, o combate focalizado da pobreza<sup>15</sup> também abriu modificações na esfera do que se entende como responsabilidade do Estado que se tornou relativa à determinada demanda ou necessidade evocada da “esfera pública” ou deliberada dela<sup>16</sup>.

Dessa maneira, se condiciona os logros das lutas por direitos sociais e proteções laborais anteriormente conquistados. A partir de aqui, todo programa não focalizado se apresentava como inútil. Ou seja, “comienza a circular la idea de que toda acción de política social que no llega exclusivamente a los pobres extremos es regresiva” (Boltvinik, 2013: 279).

É possível identificar no documento uma crítica insistente<sup>17</sup> a PNUD, principalmente por um trabalho publicado pelo

drietta (2015) no contexto do sistema de previdência social no Brasil.

15 A tônica se destinava mais a pobreza que a desigualdade.

16 É próximo ao período onde cada vez mais na literatura se observa a necessidade de estudar a decisão no Estado como também a figura do *policy maker*.

17 A repetição da unidade “Hay quienes sostienen que las intervenciones focalizadas sólo son útiles bajo circunstancias especiales, como recesión o crisis [...]” seguida de la mención direc-

13 A lógica de mercantilização dos serviços sociais é observada de maneira moderada, mas clara.

14 A insuficiência argumentativa pode ser verificada na análise apresentada sobre um caso de carências nutricionais (p.18). Segundo a CEPAL (1995), por razão de um programa de prestação geral para comedores escolares, os assistidos, depois do período de aplicação, poderiam ser divididos em três: os que tiveram melhora no grau de desnutrição, os que permaneciam desnutridos e outras crianças com problemas de obesidade. Imediatamente o documento propõe que esse aspecto não ocorreria si os programas tivessem caráter focalizado. Assim, se justifica a substituição permanente de programas universais para aqueles focalizados aos extremos em matéria de necessidade. Entretanto, si consideramos esse encadeamento lógico para, por exemplo, observar um sistema único de saúde de perfil de universalidade, não é equivalente dizer que por tal razão, todos os sujeitos brindados pelo serviço são obrigados a fazer transplantes ou intervenções cirúrgicas sem que a necessidade seja manifestada. E tal restrição não o enquadraria em um caráter focalizado. Portanto, é possível considerar que há outros fatores envolvidos no exemplo oferecido pela CEPAL (1995) –que podem relacionar-se a racionalidade dos recursos, processos e procedimentos– mas que pouco são influenciam na escolha diferencial entre aspecto geral e focalizado de uma política. Esses elementos são amplamente discutidos na investigação de An-



órgão em 1990. A crítica era em torno do posicionamento reticente de PNUD frente ao indistinto uso da focalização, uma vez que sustentava neste período que a longo prazo eram melhores as políticas generalizadas, uma vez bem estruturadas, para benefício do processo de crescimento.

A frequência dessa crítica intensifica o caráter expressivo que tal orientação representava para CEPAL nesse período e deixa claro seu posicionamento. As razões para focalizar são expressas de maneira extensiva e frequentemente se destacava a necessária *superación* (p.14) como uma idéia seqüencial, de processo; que, tal qual a fundamentação da sociedade no mercado, era inevitável para a “sobrevivência”.

Cabe destacar que o documento não coloca ênfase nas “responsabilidades compartilhadas” nem no desenvolvimento do capital humano para a competitividade, ainda que tais elementos sejam apresentados de forma incipiente nos exemplos presentes nos capítulos seguintes do documento.

Tais vinculações foram concatenadas (como será apresentado nas análises posteriores) por meio de uma possibilidade que se evoca ao considerar a focalização como condição necessária: o aspecto da seleção (*selección*) (p.14). Si a ação pública ou programa já não era mais parte de uma política geral sustentada nos direitos universais ou evocada do “público”, se introduz na focalização a necessidade de selecionar prioridades<sup>18</sup> (que, quando, quem) e, portanto, seu aspecto fragmentário e excludente. Ao mesmo tempo, se contextualiza a necessidade de alguém ou de um conjunto de “indivíduos” responsáveis por decidir ou selecionar tais prioridades, que por sua vez demandaria a qualidade de ser apto para desenhar medidas diferenciadas e específicas.

Ao investigar a pobreza em México, Boltvinik (2012) problematiza a atenção do governo e dos órgãos internacionais para uma focalização exclusiva aos pobres extremos, ignorando as incoerências das técnicas de medição e os demais sujeitos excluídos por esta. Considerando que há uma relação entre medir e o estabelecimento de critérios de focalização, o autor destaca as diferentes formas de medição da pobreza e os interesses envolvidos nas modificações desta. Por exemplo, o programa de medição utilizado por Coneval<sup>19</sup> em México – por interseção dos conjuntos (p.28) – nunca antes foi usado em Latino América e tende a considerar como pobres apenas a população em extrema pobreza.

[...] Se trata de 35.2 millones de personas excluidas del concepto de pobreza multidimensional (y por ello de todos los programas

ta de la PNUD “(PNUD, 1990a, p.103)”, pode ser encontrada duas vezes no documento de maneira exatamente igual. Ver em CEPAL (1995:16 y 19).

18 Esse argumento torna-se a base para a condicionalidade.

19 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de desarrollo social.

focalizados?), porque no cumplen con los dos requisitos que, en este enfoque de los pobres de verdad, se exigen a una persona/hogar para clasificar como pobre: tener carencias, como no mandar a sus hijos a la escuela porque tienen que trabajar, pero como todos trabajan, alcanzan la LP (línea de pobreza) y, por tanto, ya no califican como pobres. Con este enfoque, pues, poner a los menores en edad escolar a trabajar es un método muy eficiente para reducir la pobreza (Boltvinik, 2012:32).

Segundo o investigador, a justificativa metodológica para a escolha do método é inexistente e objetiva reduzir a incidência da pobreza intensificada no país. Cabe destacar neste contexto que, posteriormente ao movimento de focalização, se ingressou na América Latina o uso de programas de transferências condicionadas. Primeiro, as transferências condicionadas (TC) eram de caráter material, tal como alimentos, sementes etc. Posteriormente, passaram a prospectar um impacto direto no ingresso convertendo-se em programas de transferências monetárias condicionadas (PTMC) (Cogco, Rodríguez y Pérez, 2011). Em pouco tempo passaram a ser o paradigma hegemônico em matéria de orientação da política social na América Latina estendendo-se para Ásia e África.

Entre os órgãos internacionais mais relevantes na região na aplicabilidade dos PTMC está o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) por ser o principal financiador de tais políticas. Em uma investigação publicada em novembro de 2012 por título: *The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far?*, o BID apresenta uma análise do uso dos PTMC de 2001-2011 avaliando seus impactos para o combate a pobreza.

Os resultados, diferentemente do que se defendia em CEPAL (1995), são modestos. Os países com programas de maior envergadura (Brasil, Colômbia e México) alcançam uma cobertura ao redor de 50-55% das populações pobres, a quem se destina. Em média, 13% dos beneficiados pobres teriam uma incidência maior de pobreza caso o programa não existisse. A pobreza estrutural ainda era passiva de intervenções a longo prazo e pouco se avançou no combate da pobreza intergeracional.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento, apesar de sustentar o uso das transferências condicionadas e a focalização, argumenta fortemente em seus recentes documentos que os logros de esses programas só podem ser alcançados uma vez estabelecido o desenvolvimento dos serviços de direitos universais e de emprego. Isso pode ser verificado no documento: *Condiciones para el éxito de la puesta en práctica de programas de transferencias monetarias condicionadas: lecciones de América Latina y el Caribe para Asia*, elaborado por Paes-Souza, Regalia y Stampini (2013) e publicado pela organização.

Todavía, o objetivo desses programas para BID é duplo: reduzir a pobreza atual por meio do pagamento de subsídios em efetivo e se centrar no “desarrollo del capital humano de los niños pobres mediante pagos condicionados al cumplimiento



to de una serie de corresponsabilidades vinculadas con la salud y la educación” (BID, 2016, s/p).

Aqui é percebido um conceito chave que se incorporou nas políticas sociais condicionadas: promover o desenvolvimento do capital humano. Apesar da frequência da unidade “equidade”, a lógica interna dos textos permitem identificar um componente novo para os PTMC: uma subordinação à “ética” da competência dos mercados favorecendo uma colheita de mecanismos de controle social baseada na disciplina destinada a fomentar um tipo de comportamento hábil à competência da força de trabalho cada vez mais distanciada de postos de trabalhos dignos e do mercado de consumo.

O “desenvolvimento humano”, um conceito relacionado à unidade destacada no parágrafo anterior, é uma expressão geralmente utilizada pelos OI como também presente nos discursos de muitos países. Comumente é percebida em dois sentidos distintos. “Um, incorpora a idéia de um desenvolvimento inclusivo e preocupado com as questões sociais carregando à unidade ‘humano’ uma característica/adjetivo que se deseja acoplar no processo de desenvolvimento. Ou seja, é uma orientação de modelo ou estratégia de desenvolvimento que tem ênfase no aspecto do bem-estar humano. O outro, estabelece a opção de desenvolver colocando o “humano” como o objeto de tal dinâmica. Neste caso, não se deseja desenvolver uma economia em primeira estância, mas os sujeitos nelas enredados em uma situação específica. Se torna então uma dimensão de disciplina dos sujeitos para adequação aos mercados competitivos transformando a política social em um complexo de assistência pautada no mérito individual.

La política económica y social se ven envueltos en una reestructuración discursiva y estratégica, considerándose que la falta de crecimiento económico y la persistencia de la pobreza responden a un deficiente desarrollo del “capital humano”, entendido éste como aumento de los niveles educativos y mejoramiento de las condiciones de nutrición y salud de los trabajadores (Damián, 2014: 728).

Expressões equivalentes podem ser encontradas em “formar capital humano” e “potencialidades humanas”. Sinteticamente, a distinção estaria entre “desenvolvimento para o humano” e “desenvolvimento do humano”. No trabalho de Cogco, Rodríguez y Pérez (2011) sobre as “Transferencias condicionadas en México para atención a pobreza” é possível identificar alguns preceitos sobre a nova incorporação do uso das políticas sociais ou da assistência. Segundo eles, as transferências condicionadas “han pasado a formar parte importante de los objetivos de los gobiernos para formar capital humano” (p.24). Observe que aqui a atenção é no mecanismo em si, como meio de instrumentação do governo, que não se restringe a busca pela equidade, conforme sustentava CEPAL (1995). O objetivo ou finalidade dos programas de transferências condicionadas é “[...] que la población beneficiaria

desarrolle sus capacidades y potencialidades, permitiendo ser incorporada al mercado laboral en mejores condiciones de competitividad” (p.22). Conforme a proposição dos autores, os programas de PTMC são usados para o mercado laboral a fim de que se assumam uma característica específica dada a atual conjuntura: a competitividade do capital humano no contexto de precarização e constante necessidade de incremento produtivo.

### **Quanto à incorporação de alternativas nos modelos e estratégias de desenvolvimento**

O fundamentalismo de mercado e a ênfase nas reformas estruturais estimularam na América Latina uma grande crise política contextualizada pelo agravamento das questões sociais, principalmente no campo. Estes fomentaram uma busca por alternativas concretas em diversas direções. Observou-se o destaque por novas formas de apropriação da natureza, um marco político anti-imperialista, estímulo a perspectivas teóricas e científicas propriamente latino-americanas e, em alguns países, pela primeira vez, a chegada ao poder de partidos autodenominados “esquerdas” ou “centro esquerdas” por eleições democráticas (Vázquez Olivera, 2012; regalado, 2012; Leff, 2004).

O movimento de afastamento do neoliberalismo ortodoxo nas políticas econômicas dos governos concebeu uma nova orientação à “distribuição” para o desenvolvimento. Como também uma nova ênfase para as políticas sociais/assistenciais. “Se hizo evidente la necesidad de una nueva agenda de desarrollo con igualdad” (Beteto y Moreno-Brid, 2012: 84) mesmo que tal agenda pautada na igualdade tenha, na prática, sofrido severas restrições. Mesmo assim, a distribuição passou a ser precondição para o crescimento; ou seja, a política social/assistencial neste período passa a integrar como componente para a estratégia do “progresso” se distanciando do enfoque da “derrama” a favor do fomento da demanda agregada e a retomada de uma discussão de um necessário sistema de proteção social universal, mesmo que fortemente comprometido com os PTMC (Hevia, 2011).

A busca para compreender alternativas passou a ser um elemento frequente em diversos documentos de OI no cenário denominado “posneoliberalismo”. No documento “América Latina: Del neoliberalismo al neodesarrollismo” publicado em 2013 pela PNUD é possível observar uma lógica de adesão aos governos “progressistas” do Sul uma vez aproximados ao modelo “neodesenvolvimentista” (neodesarrollista). No apartado que carga o nome do documento, elaborado por Aranibar y Rodríguez, são apresentados alguns conceitos chaves da discussão sobre uma nova conjuntura baseada em uma ordem multipolar. Percebe-se, além de um destaque em torno da democracia e soberania, que a *lógica interna do documento* sustenta apoio aos países que criam suas próprias

“estratégias” de desenvolvimento (unidades freqüentes são “propios caminos” e “nuevos consensos del desarrollo”).

Conforme o documento, nos princípios de década de 50, Argentina, Chile, Colômbia, México e Brasil encontraram elementos que favoreciam a aplicação de uma estratégia de desenvolvimento baseada na substituição de importações. Por meio de um mercado interno suficiente, uma base com indústrias levanas de consumo, abundância de recursos de exportação relacionados à agropecuária e mineração, o modelo foi sustentado pelo fortalecimento do mercado externo. O objetivo era diversificar a produção e aumentar a produtividade, meio pelo qual se creia que o desenvolvimento seria alcançado. Os limites dessa orientação, segundo PNUD (2013) foram rapidamente evidenciados como também o movimento para transitar rumo a uma estratégia direcionada a uma industrialização competitiva.

O desenvolvimento entrou em crise no início da década de 80, pois segundo PNUD (2013), não foi capaz de fazer uma reformulação em direção à uma orientação exportadora com vocação à “competência” e ao “mercado internacional”. Tal prática estaria superada no novo modelo neodesenvolvimentista que, por ser “um modelo aun em formación” (p.54), articulava uma construção de um espaço de coordenação entre esferas públicas e privadas com o objetivo de aumentar a renda nacional e os parâmetros de bem-estar social. Além disso, compreende o componente de políticas sociais “ativas” e da “concertación entre el capital y el trabajo” (p.54).

O “neodesenvolvimentismo” então seria uma nova estratégia que mais uma vez colocaria o Estado como principal ator, mas “descansado nos modernos atores da sociedade civil” (PNUD, 2013:53, tradução livre). Segundo este organismo, o neodesenvolvimentismo seria o terceiro discurso atribuído a uma estratégia nacional de desenvolvimento por meio do qual os países de desenvolvimento mediano “recuperariam o tempo perdido” para lograr a “colocar-se a par das nações mais prósperas” (p.53, tradução livre). Esse novo modelo abandonaria a “ortodoxia neoliberal” uma vez superada as crises de 1998-2003 ao mesmo tempo em que ofereceria competitividade em seus produtos exportados. “No lo tiene fobia al mercado, pero tampoco una fe ciega” (p.53). Procura com atores não estatais qualificados, promover a inversão no setor exportador de tal forma que “las empresas nacionales compitan en la globalización” com “productos primarios de alto valor agregado” (p.53).

Logo, o documento apresenta uma série de esboços sobre tendências que, segundo os autores, marcarão o desenvolvimento na América Latina nos próximos anos. E neste marco, destacam o retorno da centralidade do Estado, consubstanciado pelo abandono efetivo dos discursos e marco conceituais da década de 80 e 90 que os legitimavam. O objetivo seria reequilibrar a relação com o mercado, mas aceitando a importância dos atores privados aspecto qual “favoreció la

inercia del modelo anterior [desarrollismo]” (p.55). “El nuevo sentido común en América Latina demanda más y mejor Estado” (p.53). E essa intervenção pública “acrecentada, legítima y eficaz” estaría para combater a “la desigualdad y la violencia” (p.55).

É observada nesta proposta uma forte atenção ao crescimento econômico e uma modulação que caracteriza um modelo neoliberal heterogêneo. Mesmo que a lógica interna do documento mantenha como base de comparação e relação o contraste com um suposto neodesenvolvimentismo. O modelo concebido ao que se foi denominado “neodesenvolvimentismo” é uma estratégia de base exportadora orientada à competência e às determinantes dos mercados transnacionais, mas desconsidera a dependência econômica estabelecida entre países e o retrocesso industrial implicado pelo fomento das *commodities*<sup>20</sup>.

Faz-se relevante destacar a freqüência da unidade “bem-estar” (*bienestar*) relacionado à sustentação dos serviços universais e do emprego. Essa mesma orientação também pode ser encontrada nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) igualmente presente nos discursos de outros OI. Entretanto, o meio para alcançar o bem-estar ainda é contraditório. Mesmo que seja apresentada na lógica interna do documento a centralidade da assistência de caráter universal, de maneira concreta, a maior parte dos financiamentos destina-se aos PTMC ou estabelece-se como prática a partir da cooperação internacional de caráter financeiro reembolsável que pouco interferiram na redução da desigualdade e impulsão do emprego digno mesmo considerando o alto volume de recursos que são destinados a este. Tal fenômeno é passível de observação na cooperação reembolsável do Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional por meio dos projetos de “desenvolvimento” e fomento do emprego para países receptores da Iniciativa para o Alívio da Dívida Multilateral (MDRI)<sup>21</sup> conforme destacou a investigação de Ramírez (2015).

A mesma contradição pode ser vista nas “Três ONUs” e os problemas de legitimação da governança internacional que

20 Há uma forte discussão na academia sobre os limites das propostas neodesenvolvimentistas e progressistas e suas reais diferenças para a dependência dos países latino-americanos. Verifica-se que tal modelo orientado para as exportações das *commodities* tem causado um retrocesso industrial e exercício da dependência externa. Ver em Svampa (2012).

21 Como se pode observar na investigação de Ramirez (2015), a MDRI também é fruto de uma estratégia focalizada e possui altas cargas de condicionalidade que chegou a oferecer severos impactos para as economias locais: “con frecuencia se convierte en instrumento de control político y económico por parte de los “donantes” sobre los “receptores”, lo que no hace más que perpetuar el neocolonialismo de los países ricos sobre los países pobres” (Ramirez, 2015: 132).

destaca o trabalho de Ocampo (2015). A relação da ONU se sustenta no princípio que os “ciudadanos son iguales por el hecho mismo de ser ciudadanos”. Entretanto, assegurar a igualdade “política” entre os países parece não ser suficiente. Se o órgão propõe assegurar a igualdade política entre seus membros, mas é débil frente as dinâmicas que geram a polarização de poder por meio do enriquecimento de certos grupos, assume então uma postura incoerente. Por um lado, combate as conseqüências promovendo um cuidado com as “relaciones de poder” nos acordos entre países. Por outro, é omissivo no posicionamento frente às motrizes causais de tais dinâmicas.

Boltvinik (2012) ressalta a forte influencia internacional em Coneval<sup>22</sup>. A influencia destaca-se principalmente na participação de Alkire y Foster da Iniciativa de Pobreza y Desenvolvimento Humano da Universidade de Oxford e as propostas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em Nova Iorque. Semelhantemente, acompanha a tendência desses OI reguladores, como o Banco Central e PNUD que competem em “minimizar” a pobreza mundial<sup>23</sup>.

Em síntese, esses usos legitimados e a incorporação de alternativas podem fomentar duas marcadas distinções entre países latino-americanos observados “desde o Norte” e “desde o Sul”. O documento da PNUD (2013) afirma ser possível elucidar diferenças no trato da desigualdade e da violência, marcada por duas distinções centrais:

[...] cuando se mira el mapa latinoamericano de abajo arriba, como si pasáramos una mano de pintura, se reafirma la demanda de un Estado promotor del desarrollo y garante de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos. Esta mano de pintura pierde su intensidad al llegar a la parte norte de Latinoamérica: cuando se mira desde México y Centroamérica hacia abajo, una mano de pintura con otro color, que pierde su intensidad al llegar al sur, muestra que *hay Estados a los que se les pide que sean más fuertes* en su capacidad de enfrentar el narcotráfico, la violencia y los poderes fácticos, es decir, que sean protagonistas y *asuman un compromiso más intenso* con el tema de la seguridad (*Idem*, 55-56).

Como é possível observar no documento, há uma evocação de um Estado “forte” (“fuerte”), com um “compromisso mais intenso” (“compromiso más intenso”) (p.56). Um questionamento sobre o Estado chamado “neoliberal” que se pode introduzir é seu sentido de debilidade. O Estado dito neoliberal é débil ou forte na reformatação a qual se destina? Há uma crença geral que o Estado Neoliberal é débil e mínimo. Isso se tem provado como argumento equivocado a partir dos estudos da “onda punitiva”. O Estado assume uma figu-

ra débil tendo em vista seu aspecto omissivo ou um dever-ser construído em torno de um Estado de Direitos. Entretanto, o Estado fundamentado no mercado (seja na versão ortodoxa ou heterodoxa) é forte em outros aspectos; principalmente na sua alternativa punitiva e coercitiva. Esses elementos podem ser verificados no montante de pressuposto destinado a estes aparatos nos últimos anos e a elevadas taxas de encarceramento que tornaram América a grande instituição de seqüestro em três décadas (Wacquant, 2011).

### Quanto à orientação para a segurança nacional e pública

Considerar a América o epicentro da onda punitiva não se configura como uma constatação exagerada. Região onde se encontram nove entre as 12 das maiores taxas do Ranking de encarceramento do mundo (ICPS, 2015), é marcadamente influenciada por uma orientação de combate ao crime originária dos Estados Unidos que, a sua vez, não se restringiu a América (Wacquant, 2007, 2011). Foi nos Estados Unidos que se apresentou ao mundo a maneira de retroceder a delinqüência desta nova paisagem econômica transformando o sistema penitenciário o terceiro maior empregador do país.

[...] dando as costas para toda e qualquer “complacência sociológica”, a criminologia teria demonstrado que a causa do crime é a irresponsabilidade e a imoralidade pessoal do criminoso, e que a sanção implacável das “incivilidades” e de toda uma gama de desordem de pequena monta é o meio mais seguro para deter as infrações violentas (Wacquant, 2007:13).

Mais que a própria contenção da violência das ruas, ou no caso mexicano, do narcotráfico e das guerrilhas, o desenvolvimento do Estado penal mostra-se um instrumento para responder

[...] as desordens suscitadas pela desregularão da economia, pela dessocialização do trabalho assalariado e pela pauperização relativa e absoluta de amplos contingentes do proletariado urbano, aumentando os meios, a amplitude e a intensidade da intervenção do aparato policial e judiciário (Wacquant, 2011:12).

Devido ao alarme da violência e da desigualdade, PNUD (2013) também considera algumas tendências da América Latina que podem ser entendidas como interpretações sobre as causas da questão da violência e a orientação destinada pela OI para o trato. A intervenção do Estado estaria sustentada para combater a desigualdade e a violência na região. A redução do Estado e sua substituição pelo mercado são apontadas como a maneira “sigilosa” em que se foram acomodando o crime organizado e o narcotráfico que, além de adentrar em pontos débeis do tecido social, se incorporaram às estruturas estatais, principalmente de escala local. Ou seja, a orientação figurada para a atuação do Estado é aclamada para um “combate”, se possível, centralizada: “Um Estado más y mejor” (p.56).

22 Conselho responsável pela medição da pobreza e avaliação dos programas de bem-estar em México.

23 A crítica do autor destaca-se pela redução por meio de modificações no método para medi-la.



Neste contexto, é interessante destacar o papel da Aliança para Seguridade y Prosperidade de América do Norte (ASPAN) (antecedido pelo Tratado de Livre Comercio TLCAN) criada em 2005 e de forte influencia nas orientações de segurança nacional e pública para a América Latina ainda que, efetivamente, a Aliança incorpora somente Canadá, Estados Unidos e México. A ASPAN geralmente é estudada pelo compromisso do setor energético mexicano e suas implicações, mas também apresenta um forte impacto nos temas relacionados à segurança nacional e pública que, segundo Piñeyro (2010), é um dos fundamentos para a estratégia da segurança pública anticriminal no México. Conforme apresenta a análise de Arley Orduña (2008), as orientações para a prosperidade contidas na Aliança incluem:

- i) Aumentar a produtividade; ii) reduzir os custos do comércio e os custos de transação; iii) promover de maneira conjunta uma maior corresponsabilidade com o meio ambiente; a criação de uma oferta de alimentos mais confiável e segura, facilitando o comércio de produtos agrícolas e a proteção de nossa população contra enfermidades.

Para a agenda de seguridade, a orientação seria:

- i) proteger a região da América do Norte contra ameaças externas; ii) prevenir e responder ameaças dentro da região da América do Norte, e, iii) aumentar a eficiência do trânsito seguro de baixo risco através das fronteiras compartilhadas.

Frente a grande variedade de estudos feitos sobre a ASPAN, esta investigação oferece uma análise do documento *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*, elaborado pelo Servicio de investigación y Análisis e a subdirección de Política Exterior de México publicado em 2006. Este documento representa o posicionamento oficial do país frente às atribuições dadas a México na Aliança, além de apresentar alguns detalhes das ações prospectadas que estariam relacionadas com a Aliança. A ASPAN seria composta por uma relação trilateral que se pautava no exercício de aproximação frente o processo de globalização econômica e um incremento da insegurança a nível internacional – o crime organizado e o terrorismo (México, 2006).

El objetivo principal de la Alianza es construir nuevos espacios de cooperación a efecto de dotar de mayor seguridad a nuestras sociedades, hacer a nuestras empresas más competitivas y a nuestras economías más sólidas” (México, 2006: 2).

O documento apresenta uma forte tônica na centralização de mando como caminho para a segurança, prosperidade e qualidade de vida. Centralização que parece de certa forma não estar pautada na soberania nacional, mas compartilhada com os demais países do Norte no qual é chamado de parte de um “processo permanente de integración de América del Norte” (p.15). Segundo o documento, essa Aliança parte das iniciativas que cresceram em outras partes do mundo que vinculam economias desenvolvidas com países “em desenvolvimento”.

O documento faz claramente uma referência ao ocorrido com os países europeus, donde tais iniciativas seriam um estímulo para uma convergência econômica, da política social, de seguridade e populacional<sup>24</sup>. O que colocaria México em desafios muito importantes para competir e cooperar.

São a partir desses delineamentos que Piñeyro (2010) aborda a questão carcerária e a utilização das Forças Armadas Mexicanas que se destacou nos últimos 15 anos com alto impacto na fragilidade da segurança pública e uma erosão paulatina da segurança nacional<sup>25</sup>. Segundo o autor, as últimas modificações na segurança pública a encerra em uma cadeia de ações reativas de um modelo incremental que, com corte repressivo, amplia a insegurança. O resultado é uma descon sideração do nervo econômico e social do problema que toca diretamente os recrutados do crime organizado. Para Piñeyro (2010), as características mais destacadas são as explicações infundadas para o não funcionamento da estratégia reativa, a perda do conteúdo integral (preventivo) da política de segurança e a dissociação da segurança nacional com um desenvolvimento social e político inclusivo.

### **A contingência do América Latina: contrastes “desde o Sul” e “desde o Norte”**

Dado estes elementos e o universo sociopolítico apontado, para elucidar as modificações nas orientações e fundamentos dos OI e a legitimação de usos é necessário atentar a algumas formas específicas que grupos de países assumiram a partir de suas próprias dinâmicas. Considera-se destacar as diferenças marcadas entre “desde o Sul” e “desde o Norte” tomando como referência Brasil e México pela influência política e econômica nas regiões e seu papel na sustentação de algumas tendências.

Segundo Damián (2014), os OI passaram por uma transição em seus discursos migrando de um posicionamento que sustentava o acelerar do desenvolvimento econômico por meio da intervenção do Estado passando posteriormente a incorporar o neoliberalismo em seus postulados. Dessa maneira, os OI impuseram políticas neoliberais, incluindo a reforma social que obteve grande impacto de envergadura e carga ideológica, sobretudo, em torno da pobreza como resultado de falhas individuais.

O uso dos PTMC em Brasil e México, ao menos no Brasil até 2014, apesar de terem uma proximidade nas propostas, apresentaram resultados diferentes. Tais discrepâncias podem ser analisadas a partir das trajetórias e conflitos sociais de cada país e, principalmente, dos chamados ciclos progressistas do sul. Pontua-se como elementos causais: o histórico

24 Ver uma crítica a este posicionamento em Moreno-Brid y Ros Bosch (2010).

25 A literatura é vasta. Destaco Astorga (2007); Froylan (2010) y Ramos (1995).



dos conflitos sociopolíticos de cada país e os diferentes logros conquistados por eles; a direção e o sentido dos conflitos sociopolíticos que cada país possuía na incorporação do neoliberalismo, e, as proximidades regionais com determinadas economias, articulações e discursos de resistências.

Se em um período próximo México era bombardeado pelo aclamo das necessárias reformas estruturais e um dismantelo dos direitos sociais (Boltvinik, 2013), a recente Constituição do Brasil de 1988, posterior a um largo período de ditadura militar, sustentava um novo Estado de caráter liberal, mas fortemente legitimado pelo perfil de um Estado Social de Direito que se sustentava no discurso da universalidade dos serviços básicos. Neste período, enquanto em outros países de destruía as bases do Estado que oferecia o sustento dos direitos fundamentais, no Brasil se consolidava serviços de educação e saúde pública, marcado principalmente pela criação do Serviço Único de Saúde (SUS). Esse discurso de um Estado Social de Direito se consolidou frente a um consenso de combate ao “debito social” herdado da ditadura, mesmo que o fim desta foi claramente um pacto entre elites (Sader, 2001). A idéia de descentralização e redução das funções do Estado encontrou no Brasil um movimento de fomento à dinâmica democrática participativa e descentralizada que delegava poder aos municípios e a criação de espaços institucionalizados de cogestão ou autogestão das cidades, como por exemplo, os conselhos municipais.

Essa vertente universal dos direitos básicos sofreu uma ofensiva no governo de Collor de Melo (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) (Hevia, 2011). Mesmo assim, os PTMC comportam elementos diferenciados. Por exemplo, no Brasil, os PTMC eram inicialmente de gestão municipal; tanto na elaboração, gestão e critérios de avaliação. A incorporação como programa federal foi feita depois que já era prática comum em mais de 1000 dos principais municípios brasileiros outrora conhecidos como programas de garantias mínimas<sup>26</sup> (Lourdes, 2011; Hevia, 2011). Além disso, o perfil condicionado, por exemplo, do Bolsa Família, é calçado por diversos outros programas de caráter universal sustentados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>27</sup>. Essa característica para Hevia (2011) intercepta uma contradição dos PTMC no Brasil, pois se converteu em uma intenção incipiente de universalismo básico. Mesmo que para o autor é complexo definir até que ponto tal contradição atuará no caminho da universalidade. Entretanto, foi o

aumento real do salário mínimo o grande responsável pela redução da pobreza no país presenciado nos governos petistas.

Em contraste, a tônica das transferências condicionadas no México apresenta um fomento de determinados tipos de comportamento que objetivam promover o “desenvolvimento humano” compreendida como habilidades necessárias para a competitividade e o fomento de bem-estar individual<sup>28</sup>. A condicionalidade não se limita às questões de saúde e educação; são incorporadas em varias outras esferas como, por exemplo, nas políticas de Turismo com o programa “Pueblos Mágicos”, e o programa para professores magistrados. A questão mexicana, segundo Boltvinik (2013) recai em uma discussão de modelagem que tende a captar a complexidade dos programas sociais compactando-os em um sistema de análises preestabelecido, limitando-se em processos de técnicas e desenvolvimento de metodologias. Estas se reduzem a um circulo vicioso de medir e estimar indicadores – que tendem a minimizar consideravelmente os níveis de pobreza tais como fazem PNUD e o Banco Mundial.

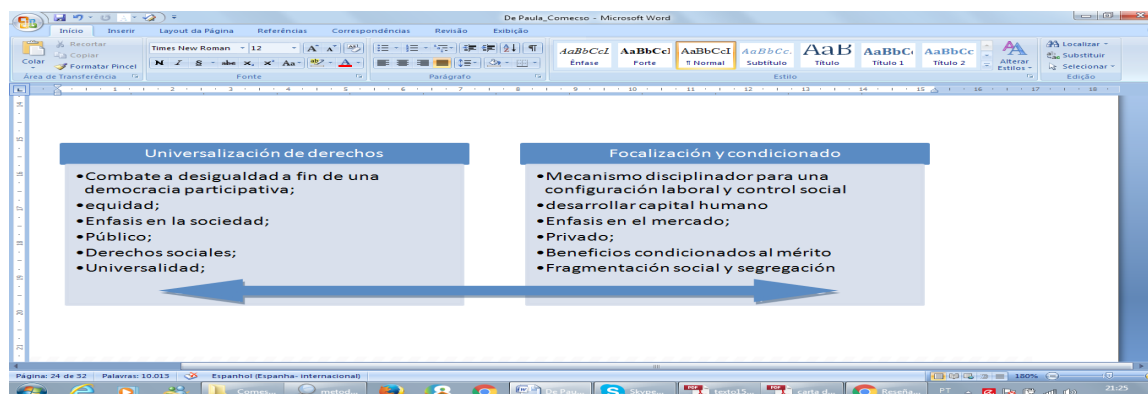
A partir da investigação documental e bibliográfica, contrastando com as tendências “desde o Sul” e “desde o Norte” é possível esboçar uma distribuição das orientações para a política social e penal em uma métrica conforme a figura 1. Ao mesmo tempo em que uma faz menção a universalidade dos serviços básicos (de maneira insipiente), o outro se pauta na responsabilização do individuo e uma pratica de seleção e condicionalidade, fazendo juízo entre o “merecedor” de uma política social (o pobre bom) e a quem se destina o aparato penal, o pobre mau.

26 Todavia ainda não se identificou como se comportavam a condicionalidade nestes casos.

27 O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ganhou capilaridade principalmente pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS).

28 É necessário destacar o volume de financiamento de BID a México.

**Figura 1:**  
**As orientações das políticas sociais/assistenciais**



Fonte: Elaboração da autora (2016).

No campo penal as diferenças não são qualitativas. Há uma forte influencia da expansão do Estado penal nos dois polos. Em muitos países latino-americanos se há assumido a lenda de um Eldorado americano da lei-e-ordem se incorporando nas categorias praticas das suas políticas penais, orientações nos acordos e alianças que promovem. No Brasil, essa perspectiva fez do sistema carcerário um verdadeiro meio para conter a escalada da miséria e os distúrbios urbanos que, por resultado, se acercam mais a campos de concentração de miseráveis. Soma-se a isto o exercício do desenvolvimento da técnica de encarcerar reformulada para espaços a céu aberto, duplicando a lógica da segregação e do monitoramento dos presídios para as favelas e outros espaços, conforme apresenta Augusto (2010) e De Paula (2014) com as ONGs e os programas sociais que conformam um *continuum* institucional donde o sujeito migra de um a outro, sempre monitorado e controlado.

Quanto aos direcionamentos da orientação para a política de segurança no México, Piñeyro (2010) destaca que se aposta ao mero crescimento econômico no qual se supõe que derramará seus benefícios a toda sociedade mediante o “livre” comercio. O autor aponta que a violência não está relacionada com a pobreza. Mas, ao menos na América, vincula-se com a globalização e a abertura comercial imersa no cenário do atraso e falta de comunicação rural, ausência do Estado, demanda crescente por drogas e armas, e proximidades com rotas para os grandes mercados. A orientação da política de segurança sustenta um combate ao crime organizado e ao narcotráfico baseado no modelo incremental, onde cada vez mais se expande o tamanho do Estado Penal acompanhando o fenômeno apresentado nos Estados Unidos. Percebe-se de igual forma um histórico de centralidade de mando e uma interposição entre tarefas militares e policiais que tendem a lançar as responsabilidades pelos fracassos às unidades locais que foram por um longo período privadas de recursos e capacitação.

Apesar de comprovada sua ineficiência, a orientação sustentada para a segurança fomenta o questionamento sobre a verdadeira função do desenvolvimento de tal aparato e sua tendência cada vez mais forte na centralidade de mando, como acontece no México. Principalmente ao considerar que Brasil não possui o mesmo destaque no fenômeno do narcotráfico na agenda pública, mas mantém ascendente sua taxa de encarceramento constituindo-se em um dos países com a maior população encarcerada do mundo (Wacquant, 2011; Sozzo, 2015)

Observar as modificações nas orientações das políticas sociais nos OI considerando os chamados “ciclos progressistas” oferece a tal investigação um quadro importante. Apresenta de certa maneira como tais órgãos modificaram seus postulados, entretanto, mesmo que seja considerado o retorno do Estado como promotor do desenvolvimento, o corte de perfil neoliberal das orientações das políticas sociais/assistenciais e seu vínculo com a meritocracia não foram alterados. De igual maneira, o levante penal aparece constante nos dois contrastes.

### Considerações Finais

O objetivo deste artigo foi elucidar as orientações dos órgãos internacionais que marcaram bruscas modificações nos fundamentos e estratégias nas políticas sociais/assistenciais e penais na América Latina a partir da década dos 80.

Como se demonstrou, é possível considerar dois polos em matéria de orientação e consensos de políticas sociais/assistenciais que transitam entre as tendências “desde o Sul” e “desde o Norte”. Por um lado, é possível posicionar um consenso em torno do “desenvolvimento humano”, mesmo que insipiente, no intento de considerar a desigualdade e, por outro lado, o “desenvolvimento do humano” que se pode caracterizar como uma subordinação à lógica para o fomento da competência a fim de incentivar determinados comportamentos.

Todavía, ao observar a trajetória de Brasil e México, tomando-os como países importantes no sustento de tendências nos países latino-americanos, mesmo que em um dos casos foi possível observar o aumento real nos salários mínimos, é difícil pontuar distinções concretas quanto ao comportamento balizado no mérito do complexo de assistência pública. Além disso, o sustento de alternativas se apresenta como frágil, pois é submetido a um argumento inalterável: a expansão da acumulação privada do capital, principalmente em sua forma financeira, que incide em um custo para as recentes democracias cada vez mais centralizadas e menos participativas.

## Referências bibliográficas

- Abramovay, P. V.; Malaguti, V. (Orgs.). (2010). *Seminário Depois do Grande Encarceramento*. Rio de Janeiro: Revan.
- Andrietta, L. S. (2015). O surgimento dos sistemas de proteção social e o “problema” previdenciário. *VIII Colóquio Marx Engels*. UNICAMP, Campinas, São Paulo.
- Arley Orduna, A. M. (2008). ASPAN, ¿Tratado, acuerdo ejecutivo o qué es? Universidad Latina de América. *IUS, Revista jurídica*. Recuperado de: [http://www.unla.mx/iusunla31/reflexion/ASPAN,%20Tratado,%20acuerdo%20ejecutivo%20o%20que%20es.htm#\\_ftn10](http://www.unla.mx/iusunla31/reflexion/ASPAN,%20Tratado,%20acuerdo%20ejecutivo%20o%20que%20es.htm#_ftn10). Acceso en 06 de enero de 2016
- Astorga, L. (2007). *Seguridad, traficantes y militares: El poder y la sombra. Tiempo de Memorias*. México: Turquets.
- Augusto, A. (2010). Para além da prisão-prédio: as periferias como campos de concentração a céu aberto. En Abramovay, P. V.; Malaguti, V. (Orgs.). *Seminário Depois do Grande Encarceramento*. Rio de Janeiro: Revan.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2016). *Protección social y el BID*. Disponible en <http://www.iadb.org/es/acerca-de-nosotros/como-esta-organizado-el-banco-interamericano-de-desarrollo-5998.html>. Acceso: Enero de 2016.
- Beteta, H.; Moreno-Brid, J. C. (2012). El desarrollo en las ideas de la CEPAL. *Economía UNAM* [online]. 2012, vol.9, n.27, pp. 76-90. ISSN 1665-952X
- Boltvinik, J. (2012). Evolución de la pobreza en México y en el Distrito Federal, 1992-2010. Valorización crítica de las metodologías de medición, las fuentes y las interpretaciones. En G. B. Ordóñez (Coord.). *La pobreza Urbana en México: nuevos enfoques y retos emergentes para la acción pública*. Pp. 23-90. México: Juan Pablos Editor.
- Boltvinik, J. (2013). Necesidad de reformar la reforma social neoliberal implantada en México a partir de los años noventa. En Huesca, L.; Aranda, P.; Hobarth, J. & Valencia, V. (Org.). *Alternativas en la crisis para la transformación de las políticas sociales*, CIAD (Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.). Hermosillo. 279-308.
- Castel, R. (2014). Los riesgos de exclusión social en un contexto de incertidumbre. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*. Vol. 72, extra 1, junio, 15-24.
- Cellard, A. (2008). A análise documental. En Poupart, J.; Deslauriers, J.; Groulx, L.; Laperrière, A.; Mayer, R.; Pires, A. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. pp. 295-316. (Trad. Ana Cristina Nasser). Rio de Janeiro: Vozes.
- CEPAL (1995). Focalización y Pobreza. *Cuadernos de la CEPAL*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cogco Calderón, A. R.; Rodríguez Vargas, M.; Pérez Cruz, J. A. (2011). Las transferencias condicionadas y la atención de la pobreza en México. En Martínez, O. A.; Campillo, A. T.; Cogco, Calderón (Coords.). *Las transferencias condicionadas en Iberoamérica: Un acercamiento a casos en México, Brasil y España*. 21-50. Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad Autónoma de Tamaulipas, México.
- Damián, A. (2014). El discurso de los organismos internacionales en el diseño de la política social para superar la pobreza. En Giorguli, S; Ugalde, V. (Coord.). *Gobierno, Territorio y Población: Las políticas públicas en la mira*. pp.727-762. Ciudad de México: CEDUA, Colmex.
- De Paula, S. C. (2014). Capitalismo, questão social e as formas de encarceramento: um estudo sobre o centro pop. *Revistas Libertas*. V. 14, Núm. 1. Recuperado de <http://libertas.ufjf.emnuvens.com.br/libertas/article/view/2865/2159>. Acceso: 12 de noviembre de 2014.
- Esquivel, H. (2015). Desigualdad extrema en México: Concentración del poder económico y político. En *IGUALES*. México: OXFAM México.
- Froylan, E. (s/d). Los fracasos del chantaje. Régimen de Prohibición de Drogas y Narcotráfico. En Alvarado, A.; Serrano, M. (Coords.). *Los grandes problemas de México*, XV, Seguridad Nacional y Seguridad Interior. México: Colmex.
- Ferrajolli, L. (1995). *Derecho y razón: teoría del garantismo penal. Colección estructuras y procesos*. Madrid: Editorial Trotta.
- Hevia, F. (2011). Límites y potencialidades del programa Bolsa Família de Brasil. En: Martínez, O. A.; Campillo, A. T.; Cogco, Calderón (coords.). *Las transferencias condicionadas en Iberoamérica: Un acercamiento a casos en México, Brasil y España*. Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad Autónoma de Tamaulipas, 211-243, México.
- Jackson Ronie Sá-Silva, J. R.; Almenida, C. D.; Guindani, J. F (2009). Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*. Ano I - Número I – Julho, Brasil.
- Leff, E. (2004). El movimiento ambiental por la reapropiación social de la naturaleza: Seringueiros, Afrodescendientes

- y pueblos indígenas de América Latina. En *Ambiente y Democracia, Racionalidad Ambiental: La reapropiación social de la naturaleza*. México: Siglo Veintiuno.
- Laurel, A. (2004). Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo. En *La política social hoy*, 233-260 São Paulo: Cortez.
- Malaguti, B. V. (2012). *Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal*. Rio de Janeiro: Revan Editora.
- México. (2006). *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*. Centro de Documentación, Información y Análisis. Dirección de servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior, Julio, DF, México.
- Moreno-Brid, J. C.; Bosch (2014). *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana: Una perspectiva histórica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, J. A. (2015). La gobernanza económica y social y el sistema de las Naciones Unidas. En J. A. Ocampo (Ed.). *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Ed.1. CEPAL. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Paes-Souza, R.; Regalia, F.; Stampini, M. (2013). Condiciones para el éxito de la puesta en práctica de programas de transferencias monetarias condicionadas: Lecciones de América Latina y el Caribe para Asia. *Resumen de Políticas*. IDB-PB-192, División de Protección Social y Salud, Banco Interamericano de Desarrollo, junio.
- Parada, J. C. (2004). Realismo crítico en investigación en Ciencias Sociales: Una introducción. *Investigación y Desarrollo*. V. 12, num. 2, diciembre, 396-429. Colombia: Universidad del Norte.
- Piñeyro, J. L. (2010). Las Fuerzas Armadas Mexicanas en la Seguridad Pública y la Seguridad Nacional. En: Alvarado, A.; Serrano, M; (Coords.). *Los grandes problemas de México*. Seguridad Nacional y Seguridad Interior, XV Seguridad, v.15, ed. 1, México: El Colegio de México.
- PNUD; Aranibar, A.; Rodríguez, B. (2013). América Latina, ¿Del neoliberalismo al neodesarrollismo?, Ed.1. *Cuadernos de Prospectiva Política, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Ramírez, M. H. (2015). *Evaluación de la cooperación reembolsable en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. MMXV. México: Taberna Librería Editores.
- Ramos, J. M. G. (1995). *Las Políticas Antidrogas y Comercial de Estados Unidos*. En *La Frontera de México*. El Colegio De La Frontera Norte. México: El Colegio de México.
- Regalado, R. (2012). Factores determinantes del “cambio de época”. En *La izquierda latinoamericana en el gobierno: ¿Alternativa o reciclaje?* Querétaro, México: Ocean Press y Ocean sur,
- Roll, E. (1994; 2014). *Historia de las doctrinas económicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rusche, G., Kirchheimer, O. (2004). *Punição e estrutura social. Pensamento Criminológico Instituto Carioca de Criminologia*. Ed. 2. Rio de Janeiro: Revan.
- Sader, E. (2001). Una democracia sin alma social, p. 137-144. En E. Sader (Coord.). *El ajuste estructural en América Latina: Costos sociales y alternativas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Sá-Silva, J. R.; Almeida, C. D.; Guindani, J. F. (2009). Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*. Ano I, num. I, julho,
- Soares, L. (2011). Los programas de transferencia condicionada en Brasil. En O. A. Martínez; A. T. Campillo; C. Cogco, A. Calderón (Coords.). *Las transferencias condicionadas en Iberoamérica: un acercamiento a casos en México, Brasil y España*. Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad Autónoma de Tamaulipas, 81-96, México.
- Sozzo, M. (2015). ¿Más allá del Neoliberalismo? Cambio político y penalidad en América del Sur. *Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano*, n. 23, mayo, Argentina: CLACSO.
- Stampini, M., Tornarolli, L. (2012). *The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: didi they go too far?*, Policy Brief, IDB-PB-185, Social Sector Social, Protection and Health Division, Inter-American Development Bank, November.
- Svampa, M. (2012). Consenso de los *commodities*, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. En *OSAL*, año XIII, n, 32, noviembre. Buenos Aires: CLACSO.
- Unikel, L. (1975). Políticas de desarrollo regional en México. *Demografía y economía*, vol.9, n.2, 143-181.
- Vázquez Olivera, M. G. (2012). *El viraje neoliberal de la política social y la búsqueda de alternativas en América Latina*. *Pensamiento Propio*. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Vite Pérez, M. A. (2014). México, ¿Hacia la consolidación de un modelo de igualdad de oportunidades para una sociedad fragmentada? *Perfiles Latinoamericanos*, (44), pp. 33-57.
- Wacquant, L. (2011). *As prisões da miséria*. (2.ed.). Rio de Janeiro: Zahar.
- Wacquant, L. (2012). A política punitiva da marginalidade: revisitando a fusão entre “workfare” e “prisonfare”. *Epos* (Rio de Janeiro), pp. 1-28; also in \*Brazilian volume (Edited by Carlos Jobim).
- Wacquant, L. (2007). *Punir os pobres. A nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. Ed. 3, Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro, Brasil: Editora Revan,
- Zea, L. (1974). *El pensamiento latinoamericano*. Recuperado de <http://www.olimon.org/uan/pensamiento.pdf>





# Hacia una política integral de protección social a la infancia en Venezuela (1990 - 2015)

Por América Colón

## Introducción

El presente artículo de investigación tiene por objeto analizar los problemas, alcances y limitaciones de las políticas sociales dirigidas a la infancia y la adolescencia en Venezuela desde 1990 hasta 2015. El mismo se fundamenta en un análisis documental que busca comprender el contexto histórico, político, económico y social que ha dado origen a dichas políticas para poder identificar los factores que han determinado su génesis, desarrollo e impacto. El análisis contenido en este artículo se presenta en tres momentos. En el primero, se analizan las políticas sociales dirigidas a la infancia y a la adolescencia durante la década de los 90's, incluyendo la revisión del contexto político, económico y social en el cual se gestaron, que se caracterizaba por una profunda crisis económica que impactó negativamente en la población venezolana, especialmente a los miles de niños, niñas y adolescentes que se encontraban en situación de pobreza. Una muestra de ello, son los altos índices de mortalidad infantil, deserción escolar y desnutrición, entre otros, producto de la situación socioeconómica del país y del modelo de política social aplicado.

En el segundo, se analiza el impacto que tuvo la reforma del marco legal e institucional en la atención a la infancia a partir de 1998, cuando se inician los primeros esfuerzos por adecuar nuestra legislación a los compromisos adquiridos por Venezuela cuando ratificó el Convenio de Derechos del Niño en 1990, lo cual implicó un cambio paradigmático en la concepción, atención y protección de la infancia y la adolescencia. Este período es uno de los más importantes en la historia de las políticas sociales para la infancia, ya que marcó un hito en el reconocimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Y en el tercer momento, se analizan las políticas sociales dirigidas a la infancia y a la adolescencia a partir del año 2000, durante el cual entra en vigencia una nueva legislación con un nuevo marco jurídico e institucional bajo el paradigma de la Doctrina de Protección Integral de la Infancia, la cual reivindica la condición de los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos y busca garantizar el disfrute de los mismos.

Durante este periodo, Venezuela vive una crisis profunda con cambios políticos, sociales y económicos, que marcaron

significativamente las nuevas políticas sociales orientadas al reconocimiento de los derechos, la superación de las inequidades y la inclusión de grandes segmentos de la población excluidos tradicionalmente. El análisis de estos tres periodos, nos permitirá identificar los factores que han obstaculizado la construcción de una política integral de atención y protección a la infancia y la adolescencia.

## Política de protección social a la Infancia en Venezuela en el periodo 1990-2000

La situación social en América Latina durante las décadas de los 80's y los 90's fue bastante precaria. A los 80's se le denomina *la década perdida*, la cual dejó a su paso una larga estela de pobreza y exclusión. En Venezuela esta década se caracteriza por ser un periodo de deterioro social que se agudiza progresivamente desembocando en un gran estallido social, denominado el caracazo en 1989. En este proceso pueden distinguirse dos aspectos: uno ligado a la disminución de la calidad de vida como consecuencia del deterioro de los salarios reales y el incremento de la pobreza y otro asociado a la incapacidad del Estado para proporcionar una adecuada base de servicios sociales que repercuta positivamente en la calidad de vida de toda la población.

Durante los 90's esta situación no evidenció mejoras, al contrario, se profundizaron muchos de los problemas ya existente como: el deterioro de la situación socioeconómica del país, el incremento de la pobreza y el desgaste del modelo bipartidista, a lo cual se suma la aplicación de una serie de medidas socioeconómicas rechazadas por la población que dieron lugar a una gran inestabilidad política que condujo al golpe de Estado de 1992. En ambas décadas no fue posible observar mejoras significativas en los indicadores de pobreza, ni mucho menos de desarrollo social y esto se debe a las debilidades intrínsecas del modelo de políticas sociales aplicado y al contexto donde se desarrollaron. La política social implementada durante ese periodo, se enmarcó en el modelo universal-asistencial, en el cual el Estado desarrolló estructuras y mecanismos para garantizar la protección de aquellas personas que no pudieron insertarse en el mercado laboral, ni en el proceso de modernización impulsado por los ingresos petroleros (D'Elia, 2002). Esto ocasionó la creación de una

estructura burocrática y compleja que limitaba la participación de la población en la oferta del Estado y agudizaba aún más la problemática social.

Otra consecuencia que generó este modelo de política social, según D'Elia (2002: 11), fue la creación de estructuras separadas y verticales, que paulatinamente se fueron desvinculando de las prácticas sociales; al mismo tiempo, se evidenció una gran disparidad en la distribución interna del gasto social y la emergencia de amplios déficit e inequidades para grandes porcentajes de la población que quedaron al margen del proceso de modernización. Pero lamentablemente la política social de entonces estuvo orientada a la creación de programas de atención a los grupos menos favorecidos (políticas focalizadas/ compensatorias) y olvidó consolidar y mantener las redes universales de prestaciones de servicios, lo que ocasionó su profundo deterioro a finales de la década (Maingon, 2004).

En este contexto de crisis política, económica y social, se gestaron las políticas para la infancia, las cuales estuvieron orientadas a la atención de esta población, la cual paso muy rápido los umbrales de pobreza por debajo de las condiciones básicas de vida, los cuales alcanzaron más del 60% de los hogares del país, afectando aproximadamente a 15.5 millones de personas, de los cuales más de 4 millones eran niños, niñas y adolescentes (D'Elia, 1999: 10).

Como vemos, es imposible deslindar las políticas para la infancia del modelo imperante y de las condiciones del país para la época; esto repercute negativamente en su desarrollo y una evidencia clara de las condiciones y dificultades que experimenta la infancia es el estancamiento de la tasa de mortalidad infantil para finales de la década de los 90's. Lamentablemente, la mayoría de estas muertes ocurren por cuadros diarreicos, respiratorios e infecciosos, todos ellos prevenibles.

Según D'Elia (1999), las muertes en la población infantil por causas prevenibles responde también a un deficiente e inadecuado modelo de protección y atención en salud, que en particular, no cubre las necesidades del grupo materno-infantil, la cobertura de la atención prenatal e infantil en los centros de salud, apenas llegaba al 35% de la población para finales de los 90's, al igual que la cobertura de las inmunizaciones de enfermedades como el sarampión que excluían a más del 30% de los niños y niñas con edad correspondiente.

Por otro lado, encontramos que la desnutrición infantil y materna tiene alta incidencia, cerca del 11% de la población menor de 15 años presenta estados de desnutrición, lo que repercute negativamente en su desarrollo físico y mental. Asimismo, durante este periodo la situación económica ha tenido un notable impacto en el aumento de los déficits nutricionales de los niños y niñas de 0 y 6 años; entre 1996 y 1997, la desnutrición en menores de 2 años aumentó a un 7.4% y para aquellos entre 2 y 6 años a un 5.6% (D'Elia

1999: 12). Como vemos, las edades en las cuales un niño o niña requiere de una buena nutrición para su sano desarrollo presentan déficits y altos índices de desnutrición.

En el análisis de la situación de la infancia una de las categorías que más se afecta cuando un país entra en crisis, es la supervivencia y el desarrollo. Aquí, encontramos que los indicadores de salud, nutrición y mortalidad presentaban signos de alarma que mostraban claramente la precaria situación de los niños, niñas y adolescente en el país. En cambio, la educación presenta signos más favorables, se logran mantener y ampliar la cobertura de la educación preescolar y primaria (pero no se alcanza la universalización).

Según D'Elia (1999: 12), cerca de un millón de niños y niñas no están en la educación primaria y el sector secundario se encuentra cada vez más vacío; esto es producto del incremento de la pobreza y la incorporación de la población infantil al mercado laboral, lo cual trae como consecuencia el abandono de la escuela.

En cuanto a la incorporación de los niños y niñas al trabajo, encontramos que según la Oficina Central de Información (OCEI, 1998), en la Encuesta de Hogares por Muestreo, se encontró que alrededor del 9% de la población infantil se incorporaba activamente al mercado de trabajo, de los cuales un 11% tiene entre 10 y 12 años, además se evidencia la presencia de niños y adolescentes en la calle trabajando desde tempranas edades. Aunque el trabajo es un valor social y cultural la incorporación temprana de niños y niñas al mismo, influye negativamente en el desarrollo físico y mental. El problema radica en que los hogares en situación de pobreza depende de los ingresos que puedan generar todos sus miembros incluyendo a los niños y niñas, especialmente en los hogares de madres solteras donde las necesidades de supervivencia sobrepasa a las de educación, cultura y recreación.

Como vemos la década de los 90's, estuvo marcada por condiciones de vida muy precarias para toda la población, especialmente para los niños, niñas y adolescentes. Según el Instituto Interamericano del Niño (INN, 2002: 4), la pobreza en la región durante este periodo afectó significativamente a la población infantil y se evidencia en el aumento de la pobreza en aquellos hogares con mayor presencia de niños y niñas que en los hogares con mayor número de adultos.

Uno de los aspectos sociales más relevantes de esta situación, lo encontramos en la estabilidad estructural de la familia (en su forma tradicional). Esta se vió severamente afectada en las últimas décadas por la necesidad de la mayoría de sus miembros de buscar un sustento para sobrevivir, especialmente con la ausencia de las madres en el hogar debido a su incorporación al mercado laboral, quedando vacío el rol de crianza y cuidado, lo que significó abandono, descuido y desprotección para muchos niños, niñas y adolescentes. Este panorama nos dice que es prioritario prestar atención en materia de inversión social a los sectores más vulnerables —en particular

a la situación de la mujer y de la infancia— ya que son estos sectores quienes sufren el mayor impacto de las reformas y crisis económicas (INN, 2004:7).

En líneas generales, podemos afirmar que la política social del Estado venezolano durante la década de los 80's y 90's se centró en la asistencia y la focalización y se dejó de lado la promoción y la universalidad, lo que produjo un debilitamiento de los servicios sociales, especialmente en educación y salud. Además se redujeron los instrumentos de acceso y movilidad social, lo cual perjudicó los procesos de integración social y amplió aún más las brechas de desigualdad existente (D'Elia, 2002).

En cuanto a la organización del Estado para la atención y protección de niños, niñas y adolescentes, tenemos que Venezuela participa en 1990 en la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia y suscribe unos acuerdos que dieron origen a la reorganización del Estado en materia de protección a la infancia, entre las principales acciones desarrolladas a partir de esta fecha, se destacan:

- Creación de la comisión asesora de la presidencia para la Conferencia del Niño.
- Aprobación del Plan Nacional de Acción para la década del 90.
- Elaboración y Ejecución del Plan Local de Acción en Favor de la Infancia (PLAFI).
- Evaluación de los progresos y resultados del plan.
- Reforma y ajuste del marco legal nacional a los principios y postulados de la Convención de Derechos del Niño.

Durante toda la década de los 90's, las organizaciones que trabajan en favor de la infancia se movilaron en pro de estas acciones, especialmente de la reforma del marco legal, lo que produjo un clima favorable para la implementación de mejoras. Esto dio origen a una convocatoria nacional para consultar sobre los avances del Plan de Acción en Favor de la Infancia, la cual se desarrolló en 1995 y arrojó como resultados que para la fecha se tenía poca comprensión y conocimientos sobre los principios de la Convención de Derechos del Niño y que había retraso en la adecuación del marco legal nacional a sus postulados.

Esto evidenció que todavía el Estado venezolano no se había articulado eficientemente para la implementación de los postulados de la Convención y para la creación de una política nacional de atención y protección integral a la infancia. Asimismo, se reconoció que había poco progreso en la implementación del plan, sin mencionar los problemas en las áreas de salud, educación y nutrición que se venían arrastrando de décadas anteriores.

Las conclusiones de la consulta permitieron generar un ambiente de mayor compromiso con la doctrina de derechos consagrada en la Convención, y en consecuencia, se adelan-

taron procesos de movilización social para la reforma de la legislación interna especializada en materia de infancia, lo cual culminó con la aprobación del proyecto de ley para la protección de la infancia en 1998 y se decreta el “vacatiolegis” para proceder a la descentralización y municipalización de la protección a niños, niñas y adolescentes.

Asimismo, se crearon comités de organización social que impulsaron las presiones para la reforma del marco legal, lo que condujo al diseño de un proyecto de ley ajustado a los principios y postulados de la Convención. Todo este proceso devino en la aprobación en 1998 de la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente que entró en vigencia plena el 01 de abril de 2000, marcando un hito en la protección a la infancia y la adolescencia en el país.

Como vemos, Venezuela llega a finales de la década de los 90's con resultados muy débiles con respecto a las políticas, planes, programas y acciones desarrolladas en materia de atención y protección a la infancia, lo que se evidencia en la precaria situación que experimentan los niños, niñas y adolescentes para la fecha y en las dificultades que tiene el Estado para implementar una política ajustada a los compromisos internacionales contraídos, que en términos generales podemos resumir de la siguiente manera:

- Déficit en el proceso de diseño y ejecución de las políticas, evidenciado en la ausencia de una política garantista de los derechos de niños, niñas y adolescentes conforme a los postulados de la Convención de Derechos del Niño.
- Deficiencias en el proceso de planificación y coordinación institucional, lo cual retardó el proceso de ajuste de la legislación interna especializada para la infancia.
- Déficit en el Sistema de Evaluación, expresado a través de la ausencia de indicadores y mecanismo de control y seguimiento de los programas ejecutados.

En definitiva, podemos expresar la situación de las políticas para la infancia en Venezuela durante la década de los 90's de dos maneras: primero, se llega a finales de la década con altos índices de pobreza y exclusión social, donde los principales perjudicados son los niños, niñas y adolescentes, lo que se evidencia en la precaria situación que estos presentan. Y segundo, el Estado venezolano no ha podido organizarse para articular un modelo de atención y protección integral para la infancia fundamentado en los principios de la Convención de Derechos del Niño. En consecuencia, todavía persiste el paradigma de la situación irregular en lo que respecta a la atención de la infancia.

Coincidimos con la opinión de D'Elia (1999:22), cuando establece que para la fecha era necesario cambiar la visión hacia la infancia y superar la concepción de menor tutelado y reconocerlo como sujeto de derecho para promover un cambio institucional a tono con las nuevas directrices legales,



que incorpore a la sociedad en general en el marco de la participación y corresponsabilidad, para poder superar la tesis de la situación irregular como única vía de intervención por la tesis de la universalidad de la protección integral, un reto todavía por superar en la política del Estado venezolano para la infancia y la adolescencia.

### Reforma del sistema de protección a la infancia

El análisis de las políticas dirigidas a la infancia y la adolescencia en Venezuela pasa necesariamente por la revisión de dos periodos históricos; el primero abarca la década de los 90's en el cual Venezuela suscribe la Convención de los Derechos del Niño y comienza un proceso de cambio en la dirección de las políticas para la infancia, y el segundo comprende el periodo entre 1998-2006, durante el cual se desarrolla la reforma del marco legal y la adecuación de las políticas y organización del Estado en materia de infancia a los principios de la Convención. Dada la importancia de este período, hemos dedicado este apartado al análisis del proceso de reforma legal e institucional y su impacto en la situación de niños, niñas y adolescentes en Venezuela.

La infancia es uno de los períodos del desarrollo humano más importantes, es por ello que el Estado y la sociedad dedican esfuerzos para garantizar su pleno desenvolvimiento. En función de esta premisa, el 20 de noviembre de 1989 se adoptó una decisión histórica, cuando los dirigentes de todo el mundo aprobaron la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. En este documento excepcional, se perfilan las normas universales relativas a la atención, el tratamiento y la protección de todas las personas menores de 18 años, en el transcurso de las dos últimas décadas, la Convención se ha convertido en el instrumento de derechos humanos con el mayor número de ratificaciones en la historia (UNICEF, 2010: 1).

En la siguiente tabla se puede observar la evolución histórica que ha tenido el marco jurídico internacional de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Como se muestra, se han realizado grandes esfuerzos y han habido grandes avances en la reivindicación de sus derechos, pero todavía persisten prácticas de exclusión, maltrato, abuso y explotación que deben ser erradicadas.

**Tabla N° 1:  
Evolución de las Normas Internacionales sobre los Derechos de la Infancia**

1989	1990	1999	2000	2002	2007
La Asamblea General de las Naciones Unidas.  Aprueba unánimemente  Convención sobre los Derechos del Niño	La Cumbre Mundial en favor de la Infancia.  Aprueba la Declaración mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño	La Organización Internacional del Trabajo.  Aprueba el Convenio No. 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil	La Asamblea General de las Naciones Unidas.  Aprueba dos Protocolos Facultativos de la Convención de Derechos del Niño.  Uno sobre su participación en los conflictos armados.  Otro sobre la venta de niños y niñas, la prostitución y pornografía infantil	La Asamblea General de las Naciones Unidas.  Celebra la Sesión Especial en favor de la Infancia.  Una reunión en la que se debaten por primera vez cuestiones específicas sobre la infancia.  Cientos de niños y niñas participan como miembros de las delegaciones oficiales, y los dirigentes mundiales se comprometen en un pacto sobre los derechos de la infancia, denominado: "Un mundo apropiado para los niños".	5 años después de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas.  En favor de la infancia finaliza con una Declaración sobre la Infancia aprobada por más de 140 gobiernos.  La Declaración reconoce los progresos alcanzados y los desafíos que permanecen y reafirma su compromiso con el pacto en favor de "Un mundo apropiado para los niños".  La Convención y sus Protocolos Facultativos.

Fuente: UNICEF (2010: 4-5).

Según Morlachetti (2013: 9), cuando los Estados ratifican la Convención asumen el deber de asegurar la efectividad de los derechos allí reconocidos con todos los medios a su alcance. Por ello, no sólo deben abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos individuales sino que tienen, además, el deber inexcusable de realizar prestaciones positivas, de manera que

el ejercicio de aquellos no se torne ilusorio. La adopción de medidas positivas implica que se garanticen en forma activa el acceso a los derechos, en particular la educación, la salud y la protección social para todos los niños, niñas y adolescentes.

La Convención de los Derechos del Niño no sólo ha creado el marco legal internacional para la garantía de sus dere-

chos, sino que ha articulado el llamado *Enfoque o Doctrina de Protección Integral de la Infancia*<sup>29</sup>, el cual constituye el marco teórico conceptual de la atención y protección a la infancia. De ahí se deriva una serie de obligaciones específicas para los Estados parte, con el objetivo de asegurar todos y cada uno de los derechos reconocidos a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna (UNICEF, 2010: 12).

Cuando los Estados ratifican la Convención de los Derechos del Niño deben hacer una serie de ajuste en sus legislaciones internas para poder concretar sus principios y diseñar políticas orientadas a la atención y protección integral de la infancia. Venezuela ratifica la Convención en 1990 a partir de ese momento se vive en el país una situación jurídica anómala, “la vigencia simultánea de dos leyes totalmente antagónicas regulando el mismo tema”. Por un lado, tenemos la Ley Tutelar de Menores y, por el otro, la Convención. Esta situación dio origen a la necesidad impostergable de ajustar nuestro marco jurídico. Para superar este conflicto y honrar los compromisos internacionales que asumió Venezuela, se ve en la obligación de ajustar su legislación interna en materia de infancia a los principios, postulados y normas del mencionado tratado internacional. Este ajuste tardó en el país 10 años desde 1990 cuando se ratifica la Convención hasta el 2000 cuando se entra en vigencia la Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente. Los principios de la Convención de los Derechos del Niño se incorporaron a la

Constitución en 1999 a través de la reforma constitucional de esa fecha, la cual creó un marco jurídico más amplio para el reconocimiento y garantía de los derechos de los grupos sociales tradicionalmente excluidos.

Luego en el año 2000 entra en vigencia la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente que posteriormente fue reformada en el 2007, quedando como: Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA), en los años sucesivos ha sufrido varias reformas parciales, siendo la última en el 2015. El objeto principal de la LOPNNA es regular los derechos, garantías, deberes y responsabilidades relacionados con la protección de niños, niñas y adolescentes, además de reforzar el concepto de familia como célula fundamental de la sociedad, otorgándole gran importancia a las obligaciones que tiene ésta como responsable principal en el desarrollo integral de la infancia, tal como lo establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 en su artículo 78.

Según Morlachetti (2013: 40), con la adopción en el año 2000 de la LOPNNA y posterior reforma en el 2007 se crea una nueva estructura administrativa para el Sistema Nacional de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, el cual se fundamenta en los principios y postulados de la Convención de Derechos del Niño. Este sistema de protección es definido como el conjunto de órganos, entidades y servicios que formulan, coordinan, integran, orientan, supervisan, evalúan y controlan las políticas, programas y acciones de interés público a nivel nacional, estatal y municipal, destinadas a la protección y atención de todos los niños, niñas y adolescentes, y establecen los medios a través de los cuales se asegura el goce efectivo de los derechos y garantías y el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley (LOPNNA, 2007, Art. 117).

El Sistema de Protección de niños, niñas y adolescentes actual está integrado por:

- Ministerio con competencia en materia de Protección Integral de NNA<sup>30</sup>
- Consejos de Derechos de NNA y Consejos de Protección de NNA
- Tribunales de Protección de NNA y Sala de Casación Social del Tribunal Supremo
- Ministerio Público
- Defensoría del Pueblo
- Servicio Autónomo de la Defensa Pública
- Entidades de Atención
- Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes
- Los consejos comunales y demás formas de organización popular.

29 En América Latina todas las legislaciones, incluyendo la nuestra, se fundamentaban en la Doctrina o Paradigma de la Situación Irregular, cuya característica esencial es que los niños no son sujetos de plenos derechos sino objeto de tutelaje por parte del Estado. En este paradigma “los menores son una especie de categoría residual de la infancia”, resultado de la marginación y exclusión social. Según la definición del Instituto Interamericano del Niño (INN, 2004), situación irregular es “aquella en que se encuentra un menor cuando ha incurrido en un hecho antisocial, cuando se encuentra en estado de peligro, abandono o padece déficit físico o mental”. Por lo tanto, están en situación irregular todos los menores que no reciben tratamiento, educación y los cuidados correspondientes. La Doctrina de la Protección Integral rompe radicalmente con el Paradigma de la Situación Irregular y obliga a repensar profundamente la orientación de las legislaciones para la infancia, convirtiéndolas en instrumentos eficaces de defensa y promoción de los derechos humanos específicos de todos los niños, niñas y adolescentes. El punto central de la Convención y, por ende, de la doctrina de la Protección Integral es el reconocimiento de todos los niños, niñas y adolescentes, sin discriminación alguna como sujeto de plenos derechos cuyo respeto se debe garantizar (UNICEF, 2010). La propuesta de la Doctrina de la Protección Integral abarca las siguientes premisas fundamentales: el niño como sujeto de derechos; el interés superior del niño; la prioridad absoluta; la participación y el rol fundamental de la familia en la garantía de sus derechos.

30 NNA: Nomenclatura de Niños, Niñas y Adolescentes.

Según la LOPNNA (2007, Art. 133), se establece que el órgano rector será el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de protección integral de niños, niñas y adolescentes, siendo sus atribuciones definir las políticas del sistema rector nacional para la protección integral de los mismos y aprobar los lineamientos y directrices generales, de carácter imperativo y obligatorio cumplimiento del sistema rector nacional. Pero la rectoría del sistema la ejerce el ministerio encargado a través del Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (IDENNA), adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social hasta 2013. Luego, en 2014, pasa esta institución a estar adscrita al despacho de la presidencia de la república. Es importante señalar que la mayoría de los órganos que integran el sistema rector, tienen personalidad jurídica propia y manejan sus recursos independientemente del sistema y del órgano rector, lo que ocasiona dificultades para la articulación interinstitucional. Además, la adopción de un nuevo marco jurídico y conceptual implica la lucha entre el viejo y el nuevo sistema, lo cual requiere de tiempo para su asimilación. Sólo el ajuste del marco jurídico tardó 10 años, pero la reestructuración institucional que requiere el Estado venezolano para poder hacer operativa la legislación y las políticas ha sido aún más difícil de realizar.

Este proceso no culminó solamente con la liquidación de la vieja estructura responsable de la atención a la infancia en el país, el Instituto Nacional del Menor (INAM), el cual fue creado en 1978 con la finalidad de brindar asistencia social a los niños y niñas que se encontraban en situación irregular (según la legislación para ese momento), sino que se continuó hasta el 2007 cuando se reforma la LOPNNA y la rectoría de las políticas de la infancia pasa a ser asumida por la nueva figura administrativa (IDENNA).

El proceso de liquidación del INAM fue largo, este se inició en 2006 cuando se creó una junta liquidadora que tenía previsto realizar su supresión en seis meses, pero esto no se pudo concretar, sino seis años después en 2012 cuando la junta entregó el informe final, culminando el proceso de liquidación y marcando el fin de la doctrina de la situación irregular en el país. A partir de ese momento, se consolida aún más la aplicación de la Doctrina de la Protección Integral en todos los órganos del Estado responsables de la atención y protección de la infancia.

Para concluir, podemos decir que la reforma jurídica e institucional en materia de atención y protección a la infancia y la adolescencia en Venezuela, a pesar de haber tomado más de 10 años y de haber realizado avances significativos, todavía enfrenta retos y desafíos propios de la estructura político-administrativa del Estado venezolano, como: la desarticulación interinstitucional, la eficiencia y eficacia en la aplicación de las políticas y la administración de los recursos, lo cual dificulta el logro de las metas propuestas.

## Política de protección social a la infancia en Venezuela durante 2000-2015

Como hemos visto en el análisis anterior, las décadas precedentes al 2000 estuvieron marcadas por profundas crisis políticas, económicas y sociales que repercutieron negativamente en la situación de los niños, niñas y adolescentes del país y desembocaron en la necesidad de reestructurar y adecuar el marco legal e institucional de la atención a la infancia y la adolescencia conforme a los compromisos internacionales asumidos. Esto deriva en un nuevo marco político e institucional que impacta de gran manera las políticas sociales, es por ello que este acápite tiene como objeto analizar las políticas dirigidas a la infancia y la adolescencia en Venezuela a partir del año 2000.

Previo a este análisis es importante revisar el contexto político económico y social del país a finales de la década de los 90's para poder comprender la génesis de las nuevas políticas sociales. Según Maingon (2006:272), la Venezuela que emerge en 1999 está marcada por grandes desigualdades y profundas inequidades, basta mirar algunos indicadores<sup>31</sup> como: la tasa de mortalidad infantil (19%), es decir, cómo sobreviven los niños menores de un año, o la tasa de escolaridad preescolar (44%), de escolaridad básica (84%) y de escolaridad media y diversificada (22%). En ellas se evidencian las fuertes desigualdades que existían en el país y las condiciones de vida que tenía la infancia para la época.

La cifra que mejor muestra estas desigualdades es la distribución del ingreso por quintiles de población. Según Maingon (2006:273), el quintil más pobre sólo absorbe el 4% del ingreso y el 40% más pobre de la población (quintiles 1 y 2) absorbe el 12% del ingreso; pero el quintil más rico capta el 54% del ingreso nacional. Esa distribución concentrada del ingreso expresa grandes desigualdades respecto a las condiciones de vida de la población. Como vemos, en este panorama Venezuela entra a la nueva década en condiciones muy precarias, a partir de 1998 se inicia en el país un proceso

31 Otros indicadores importantes de revisar son los de pobreza, según Maingon (2006:274), en 1989, cuando se aplicó el Programa de Ajuste, con la liberalización de la economía, la inflación se montó por encima del 100% y la pobreza pasó de 55,1% en 1990 a 75,6% en 1996, llegando a 48,7% en 1999. La política social que se desarrolló en ese período (1989-1999) fue el correlato de la política económica, y venía junto con el paquete de políticas económicas en negociación con el Fondo Monetario Internacional y con otras agencias multilaterales. Esta política se denominó Plan de Enfrentamiento a la Pobreza (1989), y estuvo compuesta por una serie de programas compensatorios como: el Subsidio Familiar, el Programa Alimentario Materno Infantil (PAMI), la Merienda Escolar, los Programas Socioeducativos (bulto de útiles escolares y el uniforme escolar), el Fondo de Inversión Social de Venezuela (Fonvis) y otros programas, diseñados y aplicados con el propósito de compensar los efectos negativos del programa económico.

de cambio institucional, político, económico y social muy profundo que repercute hasta nuestros días. Una muestra de ello, es el proceso constituyente que precedió la nueva configuración del Estado, donde los principios y fundamentos de los derechos humanos fueron incluidos en la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela promulgada el 20 de diciembre de 1999 mediante *referéndum* consultivo constitucional, la cual tiene como piedra fundacional los derechos humanos y la reciprocidad pública entre los ciudadanos y el Estado.

Esta nueva Constitución promueve profundos cambios sociales y estructurales en el Estado venezolano, y en ella se establecen los parámetros de las nuevas políticas sociales que ha venido desarrollando el Estado a partir del 2000. Una de las principales diferencias con las políticas de las décadas anteriores se encuentra en el preámbulo de la Constitución de 1999, en el cual se define al Estado venezolano como un “Estado Democrático Social de Derecho y de Justicia”, lo que establece significativamente desde su origen la orientación del Estado como ente superior de garantías y de promoción de los derechos sociales de toda la ciudadanía bajo el principio de universalidad.

La política social a partir del 2000, inspirada en la nueva Constitución y desarrollada en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, luego 2007-2013 y por último 2013-2019, se define según los siguientes objetivos:

- Promoción de la Democracia Participativa, Protagónica e Igualitaria.
- Desarrollo de la Democracia Social.
- Desarrollo de una Economía Social.

Según Maingon, se puede comprender esta nueva política social en función de sus objetivos, metas y estructura de la siguiente manera:

En un horizonte de mediano y largo plazo, el objetivo es la equidad, es decir, la reducción de las brechas de inequidad, a través de programas masivos, formulados de manera deliberada para ampliar el campo de las oportunidades sociales de vastos sectores, hasta ahora excluidos. La estrategia por la equidad viene dada a través de la inclusión social, estrategia que busca posibilitar el acceso a la atención social a los sectores en situación desventajosa. La inclusión social se orienta a incorporar segmentos poblacionales dentro de un proceso de capitalización (2006: 280).

Para lograr cambios en la estructura social y en el modelo de distribución del ingreso nacional, hace falta crear, consolidar y potenciar las capacidades de los grupos sociales desfavorecidos, a través de programas de inserción social, para que algunos, en el corto plazo y otros en el mediano y largo plazo, generen acumulaciones de capacidades sociales que garanticen una mejor inserción en la estructura social (2006: 281).

Como vemos, este tipo de políticas se diferencia de las implementadas en décadas anteriores en el énfasis que pone en la construcción de ciudadanía y garantía de los derechos sociales. El enfoque actual de la política social combina la inclusión social (a través de la garantías de los derechos) con la construcción de ciudadanía (a través de la participación) con el objeto de propiciar procesos de transformación de la estructura social. La participación es una de las características más importante de esta política y va más allá de su acción electoral, consultiva o refrendaria, es una forma de intervención directa en los asuntos de interés públicos que les permite a los ciudadanos y ciudadanas ser sujetos y objeto en la construcción de las políticas públicas. Según Aponte (2012: 6), las políticas sociales desarrolladas a partir del 2000 pueden analizarse en dos grandes etapas:

**Primera Etapa (1999-2003)**, corresponde al predominio de las políticas sociales precedentes y algunos ensayos de reforma. En estos años se observan avances importantes en el aumento del gasto social, en la cobertura de la matrícula escolar y en la expansión de las pensiones de vejez.

**Segunda Etapa (2003-2012)**, se acrecentó mucho más el gasto social, alcanzando en algunos de estos años sus más altos niveles en toda la historia de las finanzas públicas de Venezuela.

Por otro lado, encontramos que prosigue el aumento de la matrícula escolar, aunque pierde impulso en educación primaria y secundaria, y pasar a crecer enormemente en la educación superior; prosigue el aumento sostenido de la cobertura de las pensiones de vejez, y se crean las Misiones Sociales<sup>32</sup>, que representan un elemento muy novedoso en el conjunto de la política social desde 1999 y que resultan muy exitosas desde un punto de vista político y comunicacional, aunque tienen impactos sociales debatibles e inestables. Para Aponte (2012: 6), esa segunda etapa puede sub-dividirse en tres momentos:

**2003-2007**, puede considerarse hasta ahora como la etapa de mayor auge del gasto social y de las misiones.

**2007-2010** es una fase de disminución del gasto alcanzado en el periodo anterior y de desaceleración y debilitamiento de varias misiones y programas iniciales.

32 Las misiones son uno de los elementos más característicos e innovadores de la nueva política social, según D’Elia (2006: 9), estas surgen en el año 2003, como iniciativa del gobierno nacional a fin de atender en forma prioritaria a los sectores populares del país —que representan la gran mayoría— en áreas donde hubiese altos déficit de atención de la política social. Desde esta fecha, se conocen aproximadamente 20 programas en las áreas de educación, salud, alimentación, vivienda y hábitat, entre otras, con el nombre de misiones, ellas constituyen estructuras inacabadas de atención a la población venezolana y un verdadero reto de control, seguimiento y evaluación para el Estado.



**2011-2012**, es una sub-fase de relanzamiento parcial tanto del gasto como de las misiones, aunque basándose más en algunos nuevos programas.

En este marco conceptual, se gestan las políticas para a la infancia del nuevo decenio, en estas se avanzó mucho más que en las anteriores por dos razones: primero, se ajustó el marco jurídico a los principios de la Convención de Derechos del Niño y, segundo, por el cambio en el modelo de aplicación de las mismas, el cual enfatizaba en la garantía de los derechos y la superación de las inequidades. Durante este periodo, se desarrollaron una serie de programas, planes, proyectos y acciones destinados a superar las condiciones de precariedad en la cual se encontraban la infancia y la adolescencia en el país, dentro de los cuales, cabe desatacar los siguientes:

- Programa nacional de identidad desde el nacimiento "Yo soy" (2003-2004).
- Plan de acción interinstitucional de protección integral de niños, niñas y adolescentes contra la violencia (2006-2007).
- Programa nacional de tratamiento ante el uso indebido de las drogas, dirigido a la población adolescente (2004-2005).
- Plan para la prevención y erradicación del trabajo infantil PRODINAT (2004).
- Plan de acción nacional contra el abuso y la explotación sexual comercial (2005).
- Plan de acción nacional para erradicar la trata de personas, especialmente de la niñez y mujeres (2006).
- Plan general de seguridad regional en materia de explotación sexual, prostitución y tráfico Infantil MERCOSUR y Países Asociados (2005).
- Proyecto de adecuación de las infraestructuras Educativas (2007).
- Proyecto Canaima Educativo (2009).

**Misión Madres del Barrio:** Tiene por objeto apoyar a las jefas de hogar que se encuentren en situación de pobreza extrema, cuyos ingresos no cubren el costo de la canasta alimentaria, a través de una asignación económica que busca beneficiar a la familia en general, especialmente aquellas que se encuentran en situación de riesgo y vulnerabilidad.

**Misión Niño Jesús:** destinada a brindar atención en el área de salud a la primera infancia 0-5 años, esta incluye servicios de maternidad, atención prenatal y postnatal, inmunizaciones y pediatría, todo ellos destinado a reducir la mortalidad infantil y materna.

**Misión Identidad:** surge con la finalidad de garantizar el acceso a la identidad para los sectores excluidos y jurídicamente en estado de indefensión: sectores populares, zonas rurales e indígenas.

Además encontramos otras misiones de impacto indirecto en la situación de la infancia, como los son las misiones educativas: Robinson, Ribas y Sucre (destinadas a captar el

contingente de población excluida del sistema educativo) y Barrio a Adentro I, II y III (destinada a garantizar el acceso a los servicios de salud). La implementación de estas misiones busca ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos e incorporar a la población de los estratos más bajos, tradicionalmente excluida.

El desarrollo de esta nueva política social ha tenido un impacto positivo en la situación de los niños, niñas y adolescentes y se evidencia en los anuarios del Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2013), donde la tasa de mortalidad infantil desde 1999 hasta 2012, se redujo en 10 puntos aproximadamente, pasando de 25,38 muertes x C/1.000 nacidos vivos en 1990 a 14,78 muertes x C/1.000 nacidos vivos en 2011.

En cuanto al área educativa, encontramos que se evidencian mejoras en la tasa neta de escolaridad primaria. Según el INE (2011), para el periodo 2000-01 era de 90,7% y para el 2010-11 de 93,2%. La educación inicial registra un repunte al pasar del 46,4% en el año escolar 2000-01 al 71,4% en el 2010-11. Asimismo, la educación media o secundaria va de un 53,6% a un 73,2%, en esos mismos años. La deserción escolar descendió al 4% durante los años 2006-07 y para el período 2009-10 bajo al 0,9% nacional.

Por otra parte, la prosecución escolar durante 2001-02 fue de 88,8% con un repunte en el 2005-06 que la ubicaría en 95% y cerrando para el año escolar 2009-10 se ubica en 95,5% (INE, 2011: 3). También se evidencian mejoras en otras áreas vitales del desarrollo infantil como: la salud (ampliación de la cobertura de las inmunizaciones) y la nutrición (se incrementa el índice de desarrollo humano y disminuyen los índices de desnutrición infantil). Pero a pesar de estos avances, todavía persisten grandes retos por superar en la aplicación de las políticas, como lo son: el asistencialismo, el clientelismo y la eficacia y eficiencia de estas.

Según Caracciolo (2011: 4), la política social y las misiones implementadas, como una intervención de política pública de alto y rápido impacto social, tenía como desventaja el hecho que sólo el beneficiario o la beneficiaria obtenía el componente financiero durante el tiempo requerido a su capacitación o incorporación en el programa, lo cual lo convertía en transeúntes de los datos estadísticos. Es decir, al evaluar los datos desde el punto de vista de los ingresos, ciertamente un gran porcentaje de la población era impactado positivamente, a causa de la característica eminentemente asistencialista de la política, pero esto tenía una temporalidad muy corta e insuficiente para impactar de manera significativa en la problemática.

Por otra parte, tenemos que las políticas sociales todavía no han logrado superar ciertos vicios del pasado; ellas se presentan sectorizadas independiente unas de otras, cuando la realidad social exige un abordaje intersectorial. Por ejemplo, en el caso que nos concierne (situación de la infancia), no es suficiente con garantizar la supervivencia del niño o niña,

es necesario aplicar mecanismo y estrategias que le permitan desarrollar sus potencialidades sin discriminación alguna. En este sentido, las políticas sociales sectoriales (vitales para el desarrollo), como: la educación, la salud y la alimentación; deberían estar complementadas con políticas de protección y promoción social para favorecer el desarrollo integral de las capacidades físicas y cognitivas del niño o niña. Considerando además en su diseño y ejecución factores como: género, raza y cultura, entre otros, que condicionan la exclusión social. Es por ello, que coincidimos con España cuando plantea el tema de las “vulnerabilidades rezagadas”, él establece que si bien el grueso de la población actual ha experimentado mejoras, es cierto que aún existen grupos de la población muy vulnerables, cuyos perfiles se ajustan a la Venezuela de los años 60's.

Nos referimos a los niños menores de 6 años pertenecientes a hogares en situación de pobreza y a las madres embarazadas de este tipo de hogares. En efecto, dadas las desigualdades en la velocidad de la transición demográfica, en las entidades más rezagadas (estados llaneros, Amazonas, Delta Amacuro y algunas regiones del estado Zulia y sur de los estados orientales) encontraremos bolsones de vulnerabilidad constituida por niños bajo riesgo nutricional, de salud en general y excluidos del sistema escolar pre-escolar y primaria. Sobre este último aspecto es importante señalar que en Venezuela aún contamos con un 40% de niños menores de 6 años que no asisten al pre-escolar y que la población de niños menores de 12 años no escolarizados, aunque es baja (menos del 3% a nivel nacional) en ciertas regiones muy deprimidas pueden alcanzar cifras realmente escandalosas. Según lo anterior se necesitarían programas de atención a la población vulnerable centrada en los niños y en las mujeres embarazadas (2011: 22).

Como vemos, esto ilustra ampliamente lo expuesto a lo largo de este artículo, cuando señalábamos que es la población infantil la que recibe el peor impacto de las crisis de un país. El párrafo anterior nos muestra los problemas de cobertura de las políticas sociales implementadas y la ausencia de un abordaje intersectorial que permita no sólo identificar a los rezagados, sino implementar mecanismo para su inclusión y por ende la garantía de sus derechos. Es por ello que consideramos que las políticas sociales dirigidas a la infancia implementadas desde el 2000 hasta la fecha han realizados cambios significativos en la situación de los niños, niñas y adolescentes en el país, pero todavía tienen muchos retos que superar para garantizar su desarrollo integral. Se evidencia la existencia de áreas desasistidas, incluso hay vulnerabilidades en la población infantil rural e indígena que todavía ni siquiera han sido visibilizadas, perpetuando así la exclusión en ciertos segmentos de la población muy vulnerables. Como ejemplo, podemos mencionar el caso del estado Amazonas, el cual tiene un 53% de población indígena (la mayor del país), y es a su vez, uno de los estados con mayor porcentaje de niños, niñas y adolescentes (36,3%). Pero paradójicamente,

este estado tiene los mayores registros de mortalidad y desnutrición infantil del país, además de ser uno de los estados más pobres y desasistidos.

Esto evidencia las vulnerabilidades rezagadas ya mencionadas, especialmente en la población infantil rural e indígena y muestra las deficiencias de las políticas aplicadas y la necesidad de un abordaje intersectorial y transdisciplinario en la problemática que enfrentan los niños, niñas y adolescentes en el país. Esto hace necesario la creación de una política integral que aborde tanto aspectos vinculados a la supervivencia del niño o niña (salud, educación y nutrición), como a otros asociados al contexto que permitan su protección para favorecer el desarrollo integral de sus potencialidades. Hasta los momentos, sólo hemos visto el abordaje y los avances en las áreas básicas destinadas a la supervivencia, pero hace falta fortalecer el trabajo en otras áreas como la protección y la promoción social que favorecen el desarrollo pleno de sus capacidades físicas y cognitivas para garantizar así el disfrute de sus derechos.

## Conclusión

Para concluir este artículo de investigación, podemos decir que durante la década de los 80's y los 90's la situación de la infancia y la adolescencia en Venezuela era bastante precaria. Una prueba de ello es el estancamiento de la tasa de mortalidad infantil en los últimos años de la década del 90 y los altos índices de pobreza, deserción escolar y desnutrición infantil, como se expuso en el primer capítulo del artículo. Todo esto ocasionado por la ausencia de una política de protección social integral a la infancia junto con un marco legal que no estaba acorde con los compromisos asumidos por Venezuela cuando ratificó la Convención de los Derechos del Niño en 1990 y la existencia de programas de atención centrados en el Paradigma de la Situación Irregular, el cual consideraba a “los menores” una categoría residual de la infancia sujetos del tutelaje del Estado.

A pesar de los profundos cambios implementados a partir de la aprobación de la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA) en el 2000 y la creación del sistema nacional de protección, todavía no se ha podido concretar una política integral de atención y protección a la infancia y la adolescencia en el país. Si bien, hemos avanzado con la incorporación de la Doctrina de la Protección Integral en el nuevo marco legal e institucional, el Estado aún no ha podido articularse coherentemente para concretizar los principios y postulados de esta doctrina. Es por ello, que a partir del 2000 en la aplicación de las nuevas políticas dirigidas a la infancia y la adolescencia, las cuales han tenido un impacto muy positivo, todavía encontramos errores y vicios del pasado que han impedido la universalización del disfrute de los derechos consagrados en la constitución.

Entre los obstáculos encontrados tenemos: el asistencialismo, el clientelismo, la desarticulación interinstitucional y los problemas de eficiencia, eficacia, control y evaluación de las políticas aplicadas. Prueba de ello, es la existencia de vulnerabilidades rezagadas en segmentos de la población muy vulnerables, especialmente en zonas rurales e indígenas con alta incidencia de la pobreza. Aquí encontramos un número considerable de niños, niñas y adolescentes no escolarizados, con problemas de desnutrición y asistencia sanitaria; incluso muchos de ellos ni siquiera están inscrito en el registro civil de nacimiento (o sea, no existen para el Estado).

Es por ello que consideramos necesario superar los obstáculos, problemas, barreras e inconvenientes que impiden el disfrute pleno de sus derechos para promover su desarrollo integral en todas las áreas. En función de lo expuesto, podemos decir que el Estado venezolano todavía no ha podido articularse para concretar una política integral de atención y protección a la infancia y a la adolescencia, y por ello, es imperioso superar vicios y errores del pasado que no permiten avanzar en la construcción de una política que contribuya al desarrollo pleno e integral de nuestro niños, niñas y adolescentes como lo estipula la constitución.

## Referencias bibliográficas

- Aponte, C. (2012). *La Situación Social de Venezuela: balance y desafíos*. Caracas: ILDIS. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/09463.pdf>. Recuperado el 20-02-2014.
- Caracciolo, V. (2011). *Política Social, Desarrollo y Pobreza en Venezuela*. Caracas: ILDIS. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/08763.pdf>. Recuperado el 10-05-2014.
- D’Elia, Y. (2006). *Las Misiones Sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*. Caracas: ILDIS. Disponible en: <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/informe4.pdf>. Recuperado el 21-01-2014
- D’Elia, Y. (2002). Cambiando la orientación de las políticas públicas hacia el impacto en la calidad de vida desde una perspectiva de derechos y equidad. *Informe Social de Venezuela N° 7*. Caracas: ILDIS, pp. 10-14.
- D’Elia, Y. (1999). Situación de la Infancia en Venezuela. *Informe Social de Venezuela N° 4*. Caracas: ILDIS, pp. 09-24.
- España, L. (2011). *Políticas sociales para grupos vulnerables en Venezuela*. Caracas: ILDIS. Disponible en: <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocLPEspanaPolitcaGVulnerables.pdf>. Recuperado el 18-10-2014.
- IIN (Instituto Interamericano del Niño). (2004). *Las Políticas Públicas y los Sistemas de Protección a la Infancia. Hacia la inclusión educativa y social de la niñez con capacidades diferente*. Montevideo: INN. Disponible en: [http://www.unicef.org.gt/3\\_te\\_toca/documentos/discapacidad/pol-pub-discap.pdf](http://www.unicef.org.gt/3_te_toca/documentos/discapacidad/pol-pub-discap.pdf). Recuperado el 28-01-2014.
- IIN (Instituto Interamericano del Niño). (2002). *La Planificación de Políticas de Infancia en América Latina. Hacia un sistema de protección integral y una perspectiva de derechos*. Montevideo: INN. Disponible en: <http://www.iin.oea.org/Conferencia.pol.pub.pdf>. Recuperado el 25-01-2014.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). (2013). *Boletín Demográfico Infancia en Venezuela*, Vol. 5, N° 5. Caracas: INE. Disponible en: [http://www.ine.gov.ve/documentos/Boletines\\_Electronicos/Estadisticas\\_Demograficas/Boletin\\_Demografico/pdf/dia\\_nino.pdf](http://www.ine.gov.ve/documentos/Boletines_Electronicos/Estadisticas_Demograficas/Boletin_Demografico/pdf/dia_nino.pdf). Recuperado el 25-01-2014.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). (2011). *Boletín de Indicadores Educativos*. Caracas: INE. Disponible en: [http://www.ine.gov.ve/documentos/Boletines\\_Electronicos/Estadisticas\\_Sociales\\_y\\_Ambientales/Educacion/pdf/Boletin1Educacion.pdf](http://www.ine.gov.ve/documentos/Boletines_Electronicos/Estadisticas_Sociales_y_Ambientales/Educacion/pdf/Boletin1Educacion.pdf). Recuperado el 25-01-2014.
- Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes* (2007). Caceta Oficial N° 5.859 Extraordinaria, 10/12/2007. República Bolivariana de Venezuela. Caracas.
- Maingon, T. (Coord.). (2006). *Balance y Perspectivas de la Política Social en Venezuela*. Caracas, ILDIS. Rodríguez, Enrique (Comp.). pp. 269-290. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/03823.pdf>. Recuperado el 18-08-2014.
- Maingon, T. (2004). Política social en Venezuela: 1999-2003. *Cuadernos del CENDES*, Vol. 21, N° 55, pp. 47-73.
- Morlachetti, A. (2013). Sistemas Nacionales de Protección Integral a la Infancia: Fundamentos jurídicos y estados de aplicación en América Latina y el Caribe. *Colección Documentos de Proyecto*. Santiago de Chile. CEPAL-UNICEF. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/49095/Sistemasnacionalesdeprotecciondelainfancia.pdf>. Recuperado el 10-04-2014.
- OCEI (Oficina Central de Información). (1998). *Encuesta de Hogares por Muestreo*. Caracas: OCEI. Disponible en: <http://bibliotecacenamec.org.ve/portal/php/buscar.php>. Recuperado el 18-10-2014.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). (2010). *Estado Mundial de la Infancia 2010*. New York: UNICEF. Disponible en: [http://www.unicef.org/venezuela/spanish/Estado\\_Mundial\\_infancia\\_2010\\_documento.pdf](http://www.unicef.org/venezuela/spanish/Estado_Mundial_infancia_2010_documento.pdf). Recuperado el 28-01-2014.





# ENTREVISTAS







## Entrevista a CLAUDIA DANANI

*Especialista argentina en Políticas Sociales.*

*Licenciada en Trabajo Social y en Ciencia Política y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es Investigadora-docente Titular Regular del Instituto del Conurbano (Universidad Nacional de General Sarmiento) y del Instituto de Investigaciones "Gino Germani" (Facultad de Ciencias Sociales de la UBA).*

*Especialista en modelos de organización de Políticas Sociales, en Sistemas de Seguridad Social y en Sindicalismo. Autora de diversos libros y artículos especializados, ha dictado cursos de posgrado y conferencias en la Argentina y en el exterior.*

*"Latinoamérica tiene con sus pueblos, con sus clases trabajadoras, una extraordinaria deuda de derechos, de garantías. Legar sociedades que internalicen los derechos como clave de sociabilidad es una tarea verdaderamente civilizatoria..."*

**Por Cristina Ruiz del Ferrier y Jorge Tirenni**

**Cristina Ruiz del Ferrier - Jorge Tirenni:** -Como bien supo titular un artículo de investigación de su autoría: *América Latina luego del mito del progreso neoliberal, ¿qué balance realiza del Sistema de Seguridad Social en América Latina frente a las herencias que arrojó –y arroja– el neoliberalismo contemporáneo?*

**Claudia Danani:** -El de la Seguridad Social fue un ámbito institucional y político de transformaciones emblemáticas en América Latina durante el ciclo de hegemonía neoliberal, que en el conjunto de América Latina, puede ubicarse durante los años noventa. Fue emblemático porque en ese sector de políticas e instituciones se concentraron todas las características que hacen del neoliberal un ciclo singular en la historia del capitalismo: fue llevada a sus límites la idea de que la vida y el trabajo son asuntos de los particulares, de las que –por lo tanto– cada uno y cada una debe ocuparse; se de-socia-

lizó material y simbólicamente la vida colectiva; se sostuvo activamente la idea de que la incertidumbre, la inseguridad socioeconómica, etc., son fuente de eficiencia, porque las personas tienen que tener temor a la privación, para así esforzarse y ser productivas... En fin, estas enumeraciones a veces son riesgosas porque quien oye o quien lee puede creer que hay algo de exageración. Sin embargo, así fue: "el mito del progreso neoliberal", como Usted citaba ese artículo (que ya tiene varios años, a decir verdad), era el mito de que bajo esas condiciones las sociedades encontrarían el sendero del progreso, entendido como crecimiento, abundancia y bienestar. Con mucho dolor, aprendimos que eso no era cierto: podían registrarse algunos periodos de crecimiento, sí; podía haber abundancia de ciertos bienes, o disponibilidad de servicios de alta calidad... pero las condiciones de vida y de convivencia no son una función automática del crecimiento económico,

y la pauta de sociabilidad neoliberal es la de una desigualdad creciente y que se desentiende de la calidad de la vida, en su sentido más profundo. Y la Seguridad Social fue un gran escenario de ese modo de vida, porque dejó de expresar derechos sociales para pasar a distribuir servicios que las personas se autoproveían... Digo esto porque la principal característica de los procesos de "reforma" en la seguridad social tuvieron que ver con la mercantilización: sistema previsional, creando un mercado de fondos inexistente hasta entonces; en salud, la apertura a empresas de medicina prepaga *con planes diferenciados, contra el supuesto histórico de prestaciones igualitarias... y con la contrapartida, para "los perdedores" de la asistencia mínima y con destinatarios individualizados.*

**C.R.F. – J.T.: -Y en la Argentina: ¿Cuáles son las protecciones que merecen conservarse y cuáles son las desprotecciones que según su parecer merecen una respuesta inminente por parte del Estado?**

**C. D.:** -A mi juicio, todos los esquemas de protección y seguridad que contradigan la cosmovisión que acabo de describir deben ser conservados y más: deben ser fortalecidos. En realidad, en nuestro país hubo transformaciones notables después de la crisis de 2001... De hecho, en los dos equipos de investigación en los que trabajé (en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento -UNGS- y en el Instituto de Investigaciones "Gino Germani" de la Universidad de Buenos Aires -UBA-) coincidimos en decir que casi desde entonces se registró un proceso de "contra-reforma" neoliberal, por el cual primero se detuvieron las tendencias a la desprotección de población y a la disminución de su calidad y de su alcance (allí donde existían), para luego invertir el proceso; vale decir, luego se extendió la población cubierta y se amplió su capacidad de satisfacer necesidades. A nuestro juicio, en ese proceso hicieron punta el Sistema Previsional, que amplió la protección en condiciones de reconocimiento de los derechos de los adultos mayores... y principalmente la Asignación Universal por Hijo (AUH), que creo que *potencialmente* (quiero resaltar el "potencial", no aseguro que así es siempre ni que lo será) está en condiciones de transformar el sistema de seguridad y protección, y particularmente de producir una gran revisión del campo de la asistencia, que históricamente ha sido un campo de construcción de inferioridad. No son perfectos, por cierto, nada de eso... pero hay puntos fuertes en los cuales apoyarse para tener un mejor sistema de "protecciones colectivas", bajo estándares de seguridad y de reconocimiento de derechos. ¿Cuáles son las acciones que revisten mayor urgencia? Quiero aunque sea ponerle título a tres de ellas: incorporar a algunas categorías de población que hoy están fuera de los alcances y, en ese sentido, tengo que decir que la reciente incorporación de monotributistas al sistema de asignaciones familiares, vía la Asignación Universal

por Hijo, es una buena señal (aún con todos los problemas que reviste y con los espacios más que grises, siempre es mejor discutir a partir del beneficio que a partir de su negación). En segundo lugar, profundizar seriamente la interacción virtuosa que se espera (¿o se esperaba?) que hubiera entre la AUH y los sistemas de educación y salud, porque es necesario mejorar, reforzar y levantar el estándar de la infraestructura en ambos; y mejorar la calidad, mejorar la calidad en toda la línea de prestaciones, porque la baja calidad es equivalente a la desprotección.

**C.R.F. – J.T.: -¿Está refiriéndose a las condicionalidades en salud y educación que establece la Asignación Universal?**

**C. D.:** -¡Las condicionalidades! Sí, las tan discutidas condicionalidades!!! Sí, estaba haciendo una referencia indirecta a ellas, y efectivamente quería detenerme siquiera un instante, para dejar enunciado lo que creo que es un problema al que no es fácil encontrar solución íntegra, y mucho menos satisfactoria. Como digo, cuando hablaba de que se esperaba una "interacción virtuosa" entre la AUH y los servicios de salud y educación aludía a que el diseño de la AUH supone que el mecanismo de condicionar el cobro a la acreditación de la asistencia escolar y de los controles médicos para los niños y niñas redundaría en una mejor trayectoria y atención, respectivamente; y en una exigencia sobre las instituciones, que se verían demandadas y obligadas a responder. *Ese es el supuesto...* la realidad es que los sistemas institucionales no han dado los servicios ni la atención, ni el cuidado que debían dar (incluido el hecho de que los agentes profesionales, como docentes y personal médico, en muchas ocasiones no estuvieron a la altura de la importancia de la política). Y por otra parte, y con independencia de eso, se planteó una situación de tratamiento seriamente discriminatorio: ¿por qué razón imponer a estos grupos familiares controles que no se exigen a otros... a los grupos familiares de trabajadores y trabajadoras formales, en blanco? Una desigualdad de trato que parte de suponer que hay madres y padres que se ocupan y cuidan "debidamente" a sus niños y niñas, cosa que otros no hacen. Yo creo que la crítica es correcta, pero la solución es difícil, porque lo cierto es que le exigimos al Estado que sea garante y responsable por los derechos de los niños y niñas... ¿pero cómo hacerlo, si no interponiendo algún control? Yo misma (me) respondo: ¿pero es que la responsabilidad del Estado es controlar y penalizar, o generar condiciones para el ejercicio de los derechos? La respuesta es obvia: el Estado tiene una responsabilidad activa y positiva, como bien insiste Laura Pautassi, tiene que promover activamente los derechos, no sólo tiene responsabilidades negativas (remover obstáculos). Sin embargo, en ese camino es posible que vayan ensayándose mecanismos que "acerquen" a los grupos familiares a las instituciones de protección y de ejercicio de derechos.

Me parece que hay que tener en cuenta que “al final” de esas condicionalidades, específicamente en el caso de la AUH, en cierto modo hay más derechos y más protecciones, no menos y eso da para pensar. Estela Grassi hace una observación muy lúcida: ella dice que toda política social es portadora de un régimen moral y que, en este caso, se reedita la eterna tensión entre “control y autonomía”, tal vez irresoluble en sus propios términos. En síntesis: las condicionalidades no me gustan... pero reconozco mis propias limitaciones al decir que no hallo alternativas sustantivamente mejores; es decir, que propongan mejor balance entre “control y autonomía”, como dice Grassi.

**C.R.F. – J.T.: -¿Qué medidas, programas o políticas en materia de seguridad social de otros países de América Latina la Argentina debería “emular” para mejorar nuestro sistema de seguridad social?**

**C. D.:** -No estoy segura de que deba “emularse” estrictamente... más bien, creo que hay algunos principios o mecanismos de algunas experiencias que pueden servir. Me refiero, por ejemplo, al carácter universal que en algunas naciones latinoamericanas se le asigna a la cobertura previsional, como en el caso de la Renta Dignidad en Bolivia y la pensión que se creó en México en el Distrito Federal, primero, y que luego se extendió al resto del país. Incluso, en el caso boliviano la pensión universal tiene rango constitucional, lo que es la máxima garantía y estatus posibles. Creo que hay que tomar eso como referencia, aunque sin embargo hay que advertir que ambas tienen un problema de insuficiente alcance, los ingresos están muy por debajo de las necesidades de un adulto mayor, lo que se ve en el hecho de que tienen una proporción muy importante de población adulta mayor que, aún cobrando pensión, están en situación de extrema pobreza. Ese es un tema crucial: si el ingreso no es suficiente o el servicio no satisface las aspiraciones consideradas socialmente deseables, podemos estar en presencia de una cobertura total (o casi total), pero que sin embargo sea débil en su capacidad de “producir ciudadanía”. Es un buen momento para insistir en las virtudes de un sistema universal, que consagre el derecho a la seguridad socioeconómica, a las garantías de acceso y al bienestar a toda la población (o a toda la población de cierto segmento, como podrían ser *todos* los adultos mayores, si hablamos del sistema previsional), y que lo haga en condiciones de igualdad, con capacidad de satisfacer las necesidades de la vida. Pero claro, sabemos que ese no es nuestro punto de partida, y que hay países como Argentina que tienen una larga historia de “contributivismo”, y una activa defensa de la contribución como principio que permite acceder a los beneficios. Cuando eso es así, es sabido que hay grupos particularmente perjudicados; no me refiero solamente a ciertas clases sociales –eso es casi obvio, y es propio de la mismísima noción de clase so-

cial– sino a grupos que experimentan desventajas y condiciones de subordinación: típicamente, mujeres para el sistema de seguridad social, de la misma manera que los jóvenes en el mercado de trabajo. Respecto de las mujeres, hay países que han puesto en marcha mecanismos como el reconocimiento del tiempo dedicado a la maternidad, como años de aportes y contribuciones. De esa manera, se alivia el perjuicio que cae sobre las mujeres por su dedicación al trabajo reproductivo. Subrayo: se alivia, no se elimina y prefiero aclarar que esa no debería ser considerada una medida ideal... sino remedial, una medida útil en el camino de buscar institucionalidades más igualitarias y garantistas, pero que debería más impulsar, que impedir, la discusión por un sistema de protección más democrático y amplio. No puedo dejar de pensar en la preocupación que manifestaba hace algo más de un año Corina Rodríguez Enríquez, una reconocidísima especialista argentina en políticas de género y economista feminista, al preguntarse sobre el futuro y el destino de mujeres que a los 35 años probablemente hayan criado cinco o seis niños, esos niños ya sean jóvenes emancipados y emancipadas y que no hayan tenido ninguna relación formal con la institucionalidad laboral, que carezcan de ingresos... ¿Cuál será, y cuál debería ser, el eje en torno del cual esas mujeres organicen su vida? ¿Cuáles deberían ser las instituciones que ya mismo debemos pensar? Hay otros ejemplos que podemos considerar, aunque quizás más en clave de “lecciones” que de políticas a emular... Un caso es la experiencia costarricense y su éxito en construir un sistema de política social bastante igualitario y democrático (lo que implica inclusión con derechos) y con un importante potencial de integralidad entre distintos componentes (salud, previsión, protección en el empleo, por ejemplo). Sin embargo, en los últimos 20 años viene registrando un retroceso, con mayor segmentación y menor cobertura. Los trabajos de Juliana Martínez Franzoni son una estupenda guía para seguir esa experiencia y aprender o sacar conclusiones tanto del momento ejemplar (“para emular”) como del momento de los obstáculos y las barreras...

**C.R.F. – J.T.: -Teniendo en cuenta los avances en materia de políticas de inclusión social en América Latina en la última década: ¿Cuáles son los principales desafíos y materias pendientes de cara a las próximas décadas y a las generaciones venideras?**

**C. D.:** -Hablar de “América Latina” siempre requiere alguna salvedad, o alguna reserva, para evitar confusiones... y en estos tiempos más aún, porque la región compartió la trayectoria de las políticas neoliberales entre fines de los años 80 y toda la década de 1990, pero después de la crisis de principios de siglo, los caminos se distanciaron, y se hace más difícil hablar de “América Latina” sin más... Lo que quiero decir es que hay específicos desafíos y materias pendientes para los



distintos países, o al menos para distintos grupos de países. Sin embargo, trato de responder su pregunta, y seguramente seré poco original. Si alguna materia pendiente comparten los países latinoamericanos, es la de declarar una batalla sin cuartel contra la desigualdad social, una desigualdad que crecientemente fue convirtiéndose en parte de la identidad regional. Y es cierto, como Usted dice, que en los últimos años se han producido avances muy (muy) significativos, pero también es cierto que ocurren dos cosas: la primera es que los avances, en clave de reducción de la desigualdad y de mejora de las condiciones de vida, han estado particularmente concentrados en algunos países que se internaron en procesos de cuestionamiento a sus propias clases dirigidas, a las relaciones de estas con estructuras de poder económico y político mundial y a los patrones de crecimiento y organización impuestos históricamente, justamente caracterizados por la desigualdad y la opresión de las grandes mayorías. Estoy refiriéndome a los países que se incluyen en lo que en los últimos años llamamos “gobiernos progresistas”, claro. En países que no emprendieron ese camino, en cambio, aunque hubo mejoras, en muchos casos obedecieron al efecto “derrame”... vale decir, a una distribución marginal de las extraordinarias ganancias obtenidas en condiciones internacionales muy favorables para las economías (primarizadas) de América Latina. Y a la vez hay una segunda faceta, aún para esos países que atravesaron experiencias valiosas y de signo “progresista”: *su desafío es consolidar esas mejoras, y cuando digo consolidarlas no me refiero solamente a la estabilización material de las conquistas en cuestión sino de asegurar su consagración como derechos*. Esa es, entonces, la segunda –y tal vez más importante– materia pendiente: Latinoamérica tiene con sus pueblos, con sus clases trabajadoras, una extraordinaria deuda de derechos, de garantías. Legar sociedades que internalicen los derechos como clave de sociabilidad es una tarea verdaderamente civilizatoria...

**C.R.F. – J.T.: -¿Qué políticas públicas actualmente existentes le parecen mejor orientadas a lograr de manera efectiva y sostenida en el tiempo la inclusión social de los principales sectores vulnerables en la Argentina?**

**C. D.:** -Voy a empezar por una política que me parece crucial, que es la ley de combate al trabajo en negro y contra el fraude laboral, que se sancionó en 2014. Tal vez, si tuviera que elegir una, diría que *esa es “la” ley*. ¿Por qué? Porque la Argentina experimenta un grave problema de precariedad y desprotección laboral... pensemos que hace años que el trabajo en negro está en el orden del 32 % y no puede perforarse. Esas condiciones de trabajo producen ellas mismas “condiciones vulnerables”, porque la primera “vulnerabilidad” es la que se experimenta frente al trabajo; esa es la madre de todas las desprotecciones y precariedades. Como sociedad debería-

mos avergonzarnos; sin embargo, las toleramos y más aún, las aceptamos y naturalizamos. Creo que esto echa raíces en varias cosas: en un cierto antiestatismo infantil, como dijimos hace poco con Susana Hintze, por el cual la evasión fiscal (de todo tipo) y el incumplimiento de las normas (también de todo tipo) son vistos a veces con cierta simpatía, como una forma de resistencia ante el autoritarismo estatal. Sé que lo que estoy diciendo no es simpático, pero es imprescindible que asumamos y miremos de frente la parte de responsabilidad social que nos cabe en este tema. También creo que en los últimos años ese comportamiento fue especial (y exitosamente) instigado por el discurso neoliberal “contra el Estado y la política”, por el discurso pro-mercado, que se apoya en esas posturas para debilitar lo que de colectivo y compartido tiene la vida de todos... Por todo eso, la primera política que creo que hay que conservar es la de la lucha contra el trabajo en negro. Así estaremos disputando en el terreno mismo de las ideas, las prácticas y las instituciones neoliberales. Y a continuación... aún con todas las debilidades y problemas que tiene, creo que la Asignación Universal por Hijo es la que tiene más potencia en dirección a mejorar la vida de sectores mayoritarios... No hay política que pueda considerarse asegurada de una vez y para siempre, pero me animo a decir que la Asignación Universal es la que reúne más fortalezas. En primer lugar, en el proceso de su creación se dio la virtud de que se la incluyó en el Régimen de Asignaciones Familiares pre-existente, lo que implica un doble avance: no se creó un sistema nuevo que señalara a sus destinatarios como “vulnerables” o “pobres”, tal como lo hacen los planes sociales característicos de las políticas sociales del “ajuste neoliberal”, focalizadas en el “alivio a la pobreza”; de esa manera, se dio un paso en dirección a evitar la estigmatización. Por eso, con los equipos de investigación insistimos una y otra vez en que la Asignación Universal no es un plan social sino un componente de la Seguridad social, lo que la conecta con el reconocimiento de derechos, con la idea de una solidaridad que surge de y que alimenta, al mismo tiempo, una identidad apreciada, satisfactoria. Déjeme agregar una aclaración con esto de “identidad satisfactoria”... me refiero a una identidad de la que las personas y grupos se sienten orgullosos, de manera que la solidaridad que surge de ella es por apego y responsabilidad, no por piedad hacia alguien a quien se considera inferior.

**C.R.F. – J.T.: -Justamente iba a preguntarle si la Asignación Universal por Hijo constituye un programa social o una garantía de derechos... pero ya lo respondió...**

**C. D.:** -No, no, sin duda, no es un plan social, o al menos no ha sido creado con esa lógica; tampoco es un “programa de transferencias de ingresos condicionados”, de los que se han extendido en América Latina ya desde el filo de la década

de 1990: *es parte del sistema de Seguridad Social*, y ese es —no dudo en decirlo— su aspecto más poderoso. Ahora bien, si eso es suficiente para que se afirme como “*garantía efectiva de derechos*”, y si lo será en el futuro... o si se convertirá en un plan social en el peor de los sentidos... eso depende del proceso sociopolítico y cultural que se desarrolle, depende de los procesos sociales. ¡Mire cuántas derivaciones surgieron hace un momento, de la mención a las condicionalidades!! Como dije antes: no hay política que esté asegurada de una vez y para siempre. Y en esto hay aspectos muy preocupantes en muchos sentidos y a muchos respectos: desde el punto de vista de la sociedad, en las investigaciones vemos —y también en la vida cotidiana, cómo negarlo— que hay algo así como una “de-ciudadanización por abajo” de la AUH, como dije en alguna ocasión... un proceso por el cual se alimenta la sospecha de que las personas que cobran la Asignación en realidad están abusando de la generosidad social sin hacer ningún esfuerzo, o bien que son tropa política de grupos que los clientelizan y los utilizan para movilizaciones, conflictos, etc. Esto es, tal vez, el mayor riesgo que amenaza a las políticas que se proponen la consagración de derechos sociales, que pretendan afirmar el derecho colectivo a participar del patrimonio social en condiciones dignas. Y es el mayor riesgo porque la idea *a priori* del abuso y del clientelismo es la negación misma de la vigencia del derecho. Estoy convencida de que hay que dar una lucha sin cuartel contra ese prejuicio respecto de las clases trabajadoras, pero también contra esa concepción clasista, restrictiva y egoísta de la vida en sociedad, según la cual cada uno es responsable de su bienestar. Así como antes dije que era positiva la incorporación de los monotributistas a la AUH, ahora no puedo dejar de decir que el nuevo gobierno argentino tiene antecedentes y está dando señales que son por lo menos preocupantes... a lo largo de la campaña muchas de sus figuras más importantes se hicieron eco de esas imágenes despectivas y prejuiciosas, y en los últimos dos meses han hecho declaraciones dirigidas a reponer y defender los principios del contributivismo, que podrían sintetizarse en algo así como “el que pagó aportes tiene derecho a la protección; el que no aportó, puede recibir una ayuda, pero no porque tenga derecho”. En un país con ese 32 % de trabajo en negro, ese postulado es socialmente dañino, porque condena como inferiores a sectores que no eligen sus condiciones de trabajo. Además, calla sobre la responsabilidad empresaria, ya que por cada trabajador en negro —y en una enorme proporción, detrás de cada informal— hay un empresario o empleador oculto, que no sólo no paga sus obligaciones con la seguridad social sino con el sistema impositivo por ganancias, ingresos, actividad económica en general. Los funcionarios deberían ser quienes se pusieran a la vanguardia de ese problema, para erradicar esa banalización del incumplimiento con el Estado de la que hablaba antes, todo un tema... Como digo, entonces, esas declaraciones de los funcionarios actuales

son muy preocupantes. Otro aspecto tan inquietante como el del clima político-cultural es el de los procesos de implementación, “la vida real” de las políticas. Ahí hay también mucho por hacer, porque hay que redoblar los esfuerzos por eliminar las intermediaciones espurias, los condicionamientos cara a cara. Antes critiqué que la gente asocie políticas sociales con clientelismo por prejuicio, pero eso no significa que no hay grupos que se aprovechen (o que pretendan aprovecharse) de las necesidades de sectores que viven en condiciones críticas. La fortaleza y la virtud de la institucionalidad social de estos años residieron en que la ANSES, como gran institución, estuvo en el lugar de eje de un conjunto de prestaciones, que machacó sobre los derechos y sobre la impersonalidad de esos derechos. *No deben tolerarse prácticas que violenten esas condiciones, porque eso significa violar la autonomía que las personas deben recobrar, como parte de condiciones más dignas en sentido pleno.* Esa es la mejor tradición de la seguridad social, y la que hay que conservar, defender y potenciar.

**C.R.F. – J.T.: -¿Cuál es el balance que Usted realiza en materia de previsión social en la Argentina? ¿Qué cambios son necesarios para mejorar el sistema de previsión social en nuestro país y qué cuestiones merecen conservarse?**

**C. D.:** -El balance es extraordinariamente positivo, tampoco tengo dudas respecto de eso: ha aumentado la cobertura en el corto y mediano plazo, mejoraron los ingresos de los jubilados y jubiladas en lo que hace a su capacidad adquisitiva, o a su capacidad de satisfacer necesidades, y quienes accedieron a los beneficios tienen la máxima garantía que presta el Estado argentino, ya que son titulares de un beneficio nominal, cuya negación podría ser llevada ante los tribunales. ¿Hay problemas? *Sí, muchos:* el más importante es que no se dio solución al problema estructural de todo sistema contributivo: la exigencia de años de aportes para acceder al beneficio, con una parte muy importante de la clase trabajadora que se desempeña en condiciones de precariedad e informalidad. Pensemos que el sistema previsional argentino exige 30 años de aportes... este es un problema doble: de filosofía, de doctrina, de qué sistema queremos, y un problema operativo. Por cierto, ambos están relacionados, son las dos caras de la misma moneda, pero hay que identificarlos para entender uno y otro. No quiero aburrir insistiendo en la superioridad ética y política de un sistema universal verdaderamente ciudadanizador... y ese es el primer aspecto que nos debemos: una discusión de largo plazo sobre las reglas: ¿vale la regla de que pertenecen a la sociedad todos sus miembros, con espíritu tendencialmente igualitario y de progreso colectivo, o vale la regla de “pagar por la propia protección”? Sin duda, en la sociedad argentina el principio del pago es muy fuerte, y en estos años las políticas previsionales no lo pusieron en cuestión: la moratoria en realidad ha sido un mecanismo muy efectivo

para extender los límites hasta niveles que nunca tuvo, pero contradictoriamente lo hizo porque redefinió el cumplimiento en un sentido de flexibilización. Dicho de otro modo, lo que el sistema ordena que sean 30 años de aportes y contribuciones, de manera que ese trabajador sostiene a la generación que se ha retirado del mercado de trabajo, la moratoria lo considera cumplido a lo largo de un máximo de cinco años en los que se paga “la deuda de años sin aportes”, con un financiamiento muy conveniente. Es lo que en la literatura especializada se conoce como “subsidio a las cotizaciones”, vale decir, un esfuerzo socio-estatal (fiscal) por “ayudar a las personas” a cumplir con la normativa. El efecto en lo que hace a la ampliación de la cobertura fue inmediato: hoy la Argentina tiene cerca de un 91% de cobertura previsional, una cobertura que es verdaderamente ejemplar. Pero en el mediano y largo plazo el problema de la desprotección reaparecerá, porque las moratorias son procedimientos extraordinarios, que se convocan por períodos limitados. Si no se convocan nuevas moratorias, nuevas cohortes enfrentarán el mismo problema de desprotección. El gobierno actual ha anunciado que realizará una nueva reforma previsional, y los funcionarios que se pronunciaron (el Director Ejecutivo de ANSES, Basavilbaso; y el Ministro de Trabajo, Jorge Triacca) han hablado de un haber universal mínimo, y del reforzamiento del principio del aporte, de manera que quienes han aportado “reciban un haber mayor que quienes no lo hicieron”. Más allá de que hay un proceso redistributivo muy importante en el sistema previsional, creo que la afirmación es engañosa... porque hoy mismo hay diferencias importantes entre quienes no aportaron (y que cobran el haber mínimo) y quienes sí lo hicieron. La discusión está, sin duda, en cuánto hay de distancia, y esa es una discusión, como decía antes, que es tanto filosófica como operativa. Repito: este es un problema... doble, como sus dos caras: de filosofía y de procedimiento u operación.

**C.R.F. – J.T.: -¿Qué indicadores sociales un investigador en políticas sociales en la Argentina no puede soslayar si quiere hacer una investigación social relevante y de incidencia, además del estado del mercado de trabajo y las condiciones laborales al momento de su investigación?**

**C. D.:** -No puedo responder esa pregunta sin hablar de la gravedad de la situación del sistema estadístico argentino. No se puede, y no me permitiría hacerlo, porque creo que aún no hemos tomado conciencia de que hemos asistido, y estamos sufriendo, las consecuencias del más descabellado y nocivo proceso de estos años en lo que hace al plano institucional. La destrucción del sistema de información estadística (vía la intervención del INDEC, primero, pero que luego se expandió a otras instituciones y a todo tipo de áreas e indicadores) es el capítulo más negro de las políticas estatales en la post-crisis; con él se ha privado a la sociedad argentina de

una herramienta fundamental para el desarrollo de mejores políticas, para la identificación de problemas regionales o de sectores poblacionales, de sectores de actividad económica... Y además ha dado lugar a dos daños gravísimos: el primero es que hirió de muerte a la confianza social por la información pública, un problema que está siempre en tensión en todos lados, y que será muy difícil de reconstruir. Luego de este penoso proceso: ¿Cómo, quién, con qué argumentos volverá a convocar a la sociedad para proporcionar una información que esa sociedad acepte? Y el segundo daño es que se ha sembrado un mensaje según el cual con las instituciones puede hacerse cualquier cosa, y no pasa nada. Quienes saben del tema han llegado a la conclusión de que hay información que ya no se recuperará jamás, lo que significa que como sociedad hemos sido condenados a ignorar qué ha pasado respecto de algunos procesos. Fíjense que Usted me pide que diga “indicadores” además de “los del mercado de trabajo y las condiciones laborales”... No sé por qué dicen “además”... pero hoy mismo no sabemos ni cuál es “el estado del mercado de trabajo”, ni cuál es el panorama de “las condiciones laborales”, ya que la parálisis estadística fue colándose en otros organismos, y fueron desapareciendo (literalmente) series informativas con las que antes se contaba y que eran muy buenas, como el Boletín de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo e información de ANSES... Insisto, creo que no tenemos conciencia colectiva de la gravedad de esta cuestión. Dicho esto, digo a grandes rasgos: toda la información sociodemográfica “tradicional” es imprescindible, pues crecientemente se requiere ir en profundidad en las características diferenciales de grupos de edad, por sexo... y territorializada, también cada vez más, porque los procesos de desplazamiento de población se han complejizado en los últimos años y los sistemas de información tienen que poder dar cuenta de ellos. Problema serio el de la información sociodemográfica, por cierto... también el último censo de población ha sido puesto en cuestión. Sobre la base de esa información, por supuesto que se necesita la información sobre desempeño de los distintos sectores de políticas (educación, salud, vivienda... y previsión y asignaciones familiares, que en los distintos países tienden a convertirse en un nuevo centro de gravedad de los sistemas de protección social). “De desempeño” quiero decir: población atendida en los distintos segmentos en los que se despliegan esos sectores, con todas las entradas que dije antes (edades, regiones, matriculación o ingreso, según la política, y terminalidad o egreso... condiciones socio-económicas de esa población, desde lo socio-ocupacional hasta condición en relación con el terreno o vivienda que ocupa). Hay que retomar la rutina de producción de información en las distintas instituciones.

**C.R.F. – J.T.: -Y según su parecer, ¿qué temas de investigación en materia de políticas sociales constituyen en la actualidad una verdadera vacancia a investigar?**

**C. D.:** -En lo que hace a la política social creo que hay vacancia de investigación en estudios de las condiciones sociales de vida con sentido federal. Eso significa: pensar las condiciones sociales de vida a nivel nacional, pero observando e identificando lo que sucede en los estados y territorios provinciales, pero no como “caso”, sino como parte de ese sistema nacional. En la Universidad Nacional de General Sarmiento estamos terminando un proyecto con el que nos propusimos hacer un análisis “territorializado” de instituciones de protección en tres provincias, y en algunos casos chocamos con la más absoluta ausencia de estudios específicos y generales, ambos... Ese es un caso en el que se pone de realce la productividad de procesos de colaboración interinstitucional. El ejemplo del PISAC (Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea) ha dejado una huella que debería ser retomada: proyectos integrados podrían proporcionar un “mapeo” analítico estupendo sobre la institucionalidad social en todo el territorio nacional, e integrando jurisdicciones. También creo que cuando dispongamos de los resultados del PISAC podremos reevaluar las vacancias.

**C.R.F. – J.T.: - Muchas gracias, Claudia, por su tiempo y por su generosidad.**







## Entrevista a LUCIANO ANDRENACCI

*Luciano Andrenacci es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y Doctor en Estudios Sociales Latinoamericanos por la Universidad de la Sorbonne-Nouvelle (Paris III, Francia). Es docente, investigador y consultor nacional y regional en temas de ciudadanía, política social y gestión pública. Se desempeña como Profesor Asociado en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (Buenos Aires) y como Coordinador Académico del Programa de Desarrollo Humano en FLACSO Argentina. Es profesor regularmente invitado en posgrados de las Universidades Nacionales de La Plata, Misiones y San Juan (Argentina); en la Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco (Argentina); y en la Universidad de la Frontera (Temuco, Chile); e investigador honorario asociado en el Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Auckland (Nueva Zelanda). Ha sido coordinador de proyectos y consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); de las agencias de cooperación internacional de Alemania y Canadá; y de los Gobiernos Nacionales de Argentina, Haití, Perú y la República Dominicana.*

*“Sin duda, hace falta investigar más sobre el modo en que las trayectorias de vida de los sujetos se vinculan al empleo formal e informal, y cómo los modelos de desarrollo influyen sobre cada cadena productiva, abriendo procesos de creación de empresas o de multiplicación de la economía de servicios que crean empleo.”*

**Por Cristina Ruiz del Ferrier y Jorge Tirenni**

**Cristina Ruiz del Ferrier – Jorge Tirenni:** -¿Cómo evalúa los sistemas de protección social (Seguridad Social, Empleo, Salud, Educación, Asistencia Social, etc.) de los gobiernos denominados *progresistas* de América Latina en la última década? Y teniendo en cuenta dicho diagnóstico, ¿Cuáles fueron las causas de ese desempeño y qué materias pendientes comparten los países de América Latina, a pesar de sus múltiples diferencias y disímiles realidades sociales?

**Luciano Andrenacci:** -Creo que fueron una parte muy importante de las iniciativas que todos estos gobiernos tuvieron de usar los mayores recursos económicos disponibles para abordar los problemas clásicos de exclusión social de

la región, incorporando población al consumo, al universo simbólico y a la participación política. Por esa razón propuse llamarlos “inclusionismos”. Los logros más importantes, a mi entender, han venido de la expansión de la seguridad social hacia sectores no cubiertos, con mecanismos no contributivos; y del uso de transferencias monetarias condicionadas para promover el acceso al consumo (o el escape de situaciones de subconsumo). En un segundo lugar, en el orden de logros, pondría los resultados del esfuerzo de mejorar la calidad educativa y de proveer infraestructura social básica. Finalmente, los esfuerzos con resultados menos significativos quizás, han sido la mejora de la cobertura y la

calidad de la salud pública (que sin duda es también muy caro y políticamente muy complicado).

**C.R.F. – J.T.: -En la última década, gran parte de los países de América Latina han desarrollado Programas de Transferencias Condicionadas. ¿Qué análisis le merece el impacto de estas políticas en la región en relación a la reducción de la indigencia, de la pobreza y de la desigualdad social?**

**L. A.:** -Creo que el uso de transferencias monetarias condicionadas por estos gobiernos progresistas implicó una vuelta de tuerca diferente al uso que venían teniendo hasta entonces, potenciándolos como instrumentos para promover el acceso al consumo y escapar de situaciones de subconsumo; y reduciendo la importancia relativa de su uso como instrumentos de condicionamiento de conductas, tales como la búsqueda de empleo, la “intensificación del cuidado” o las iniciativas de capacitación. Creo que su principal impacto ha sido facilitar, directa o indirectamente (de acuerdo al nivel de subconsumo previo), las oportunidades de mejora de las condiciones de vida material.

**C.R.F. – J.T.: -En algunos países, si bien se han reducido los niveles de pobreza e indigencia, no lo ha hecho de la misma manera en la desigualdad de los ingresos. ¿Cuál es la causa de esta situación y qué políticas deberían abordarse para dar respuesta a esta problemática?**

**L. A.:** -La desigualdad de ingresos en los países de la región con gobiernos progresistas tuvo reducciones. Pero no fueron todo lo dramáticas que uno hubiera deseado, en parte porque la reducción de la desigualdad es un proceso de largo plazo; en parte porque algunos de los factores en los que están anclada no pudieron ser abordados con éxito; y en parte porque el cambio de coyuntura global mostró lo precario o temporario de algunas de las medidas que se consideraban centrales. En mi opinión, esto muestra que el problema central de la región sigue siendo el modelo de desarrollo económico, su complejidad y diversificación relativa, y el tipo de oportunidades que brinda. También muestra que, si bien representan una gran oportunidad de ayudar, sólo secundariamente el acceso del Estado a recursos fiscales excepcionales es un modo de reducir la desigualdad.

**C.R.F. – J.T.: -Usted ha analizado las políticas sociales de América Latina y también las de nuestro país, la Argentina, ¿cuál es su evaluación de las políticas públicas denominadas “inclusivas” de los gobiernos kirchneristas, tal es el caso de las dos moratorias jubilatorias, la Asignación Universal por Hijo y el Plan Progresar, entre otras, ya que mucho se ha debatido en los medios de comunicación**

**acerca de la situación social que deja como herencia el gobierno de la ex Presidente Cristina Kirchner.**

**L. A.:** -Creo que los logros más importantes del inclusionismo argentino han venido de la restitución de un rol regulatorio al Estado en general; y en particular de la expansión de los mecanismos de seguridad social no contributiva, de la sustitución de una parte de la asistencia social políticamente clientelizable por Programas basados en principios de derecho, y de los esfuerzos de diversificar la estructura económica del país para generar mayor empleo. Creo que sus principales limitaciones provinieron de la dificultad de mejorar la calidad de la gestión estatal nacional en general; y en particular, de la baja efectividad en el uso de recursos públicos para mejorar la infraestructura social básica y la salud pública, de las dificultades para encontrar instrumentos capaces de orientar adecuadamente a las provincias en la problemática de la educación pública primaria y secundaria, y de la provisoriedad y reversibilidad de los impactos positivos en términos de empleo e ingresos monetarios.

**C.R.F. – J.T.: -¿En qué reformas y políticas públicas considera que se debería avanzar con el propósito de mejorar los niveles de pobreza, indigencia, informalidad y desigualdad en nuestro país?**

**L. A.:** -Creo que en la Argentina el desafío central sigue siendo garantizar una estrategia de desarrollo que aumente la complejidad y diversificación relativa de la economía, lo que redundaría en el mediano plazo en un aumento de calidad y cantidad de oportunidades de empleo. En los instrumentos de política social más clásicos, pondría el énfasis en la infraestructura social básica (vivienda, agua potable y saneamiento); en la provisión y gratuidad de los hospitales públicos; en estrategias capaces de cambiar más decididamente la inercia institucional de baja calidad de la educación pública; y buscaría más en torno de un estilo universalista de derechos, no politizado territorialmente, en política asistencial.

**C.R.F. – J.T.: -Por último, teniendo en cuenta que la investigación es una actividad muy importante para analizar, interpretar e influir en las temáticas mencionadas: ¿Qué dimensiones de análisis, aspectos o variables un investigador que se inicia en el estudio de las políticas sociales en América Latina debería tener en cuenta si desea hacer una investigación de incidencia social?**

**L. A.:** -Sin duda, hace falta investigar más sobre el modo en que las trayectorias de vida de los sujetos se vinculan al empleo formal e informal, y cómo los modelos de desarrollo influyen sobre cada cadena productiva, abriendo procesos de creación de empresas o de multiplicación de la economía de servicios que crean empleo. En segundo

lugar, cabría investigar más concretamente sobre el impacto de las transferencias condicionadas sobre las prácticas sociales de los receptores, en vez de anticiparlos apriorísticamente por posiciones conceptuales o ideológicas demasiado inflexibles.

**C.R.F. – J.T.: -Muchas gracias, Luciano, por su tiempo y por su amabilidad.**







# **SOBRE LOS AUTORES**



## Sobre los Autores

**MATILDE AMBORT** es Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Villa María (UNVM). Doctoranda en Administración y Política Pública por el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Es becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Es investigadora asistente en el marco del proyecto “Derechos sociales y políticas sociales: una revisión constitucional de los instrumentos jurídicos”, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, UNC. Asimismo, se desempeña como docente de grado en la cátedra *Taller de Investigación* de la Licenciatura en Sociología de la UNVM. Su área de investigación son las políticas sociales, específicamente el análisis de la operatividad de las mismas desde un enfoque multidisciplinar que articula el análisis de las políticas públicas con la sociología.

**ANDRÉS CAPPA** es Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Economía Política con mención en Economía Argentina en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Docente de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ).

**ALEJANDRO CASALIS** es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Políticas Sociales por FLACSO Argentina y doctorando en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Es Docente, Investigador y Coordinador Técnico del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO, donde se desempeña además como Secretario Académico de la Maestría Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social y como Coordinador Académico del Diploma Superior en Desarrollo Local, Territorial y Economía Social. Sus temas de investigación son las políticas públicas, el desarrollo territorial, la economía social y las políticas sociales.

**AMÉRICA COLÓN** es Licenciada en Psicología Social y Clínica de la Universidad Central de Venezuela (UCV) y Magister en Ciencias Regionales de la Planificación del Instituto de Tecnología (KIT) de Karlsruhe, Alemania. Actualmente, cursa el Doctorado de Ciencias Sociales de la UCV. Asimismo, se desempeña como consultora senior de proyectos sociales.

**GUILLERMINA COMAS** es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Políticas Sociales por la UBA. Licenciada en Sociología por la UBA.

Docente Regular de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Integrante del equipo *Cambio Estructural y Desigualdad Social* (IIGG-UBA).

**CLAUDIO CORBO MELO** é Graduado em Geografia pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel). É mestrando em Ciência Política (UFPel) e Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Atua como colaborador do Observatório de Direitos Humanos (UFPel) e no Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (UFPel). Pesquisa o Programa Bolsa Família analisando sua influência no debate em torno da cidadania, redistribuição de renda, justiça social e democracia. Atua nos seguintes temas: Políticas Públicas, Democracia, Cidadania, Autonomia e Justiça Social.

**SARA CONCEIÇÃO DE PAULA** cuenta con una Maestría en Ciencias Económicas y Sociales por la Universidad Autónoma de Sinaloa/UAS, México. Licenciada en Administración por la Universidad Federal de Juiz de Fora/UFJF, Brasil. Es integrante del Centro de Investigación “Conhecimento, Organização e Turismo”/Cogito (CNPq/UFJF) y del Observatorio Económico y Social del Turismo/OEST. Actualmente es becaria del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) por medio de la cooperación CONACyT/CLACSO. Actúa en las áreas de Sociología, Ciencias Económicas y turismo con énfasis en los siguientes campos temáticos: Estado y sociedad: control social, configuración del mercado laboral, encarcelamiento y condicionalidad de políticas; Turismo: ciudades productos, segregación, alternativas para la autogestión, cultura y patrimonio como mercancía; Educación: semiformación, formación superior en administración y turismo.

**ANA PAULA DUPUY PATELLA** é Bacharel em Direito. Mestranda em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas e Mestranda em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande (FURG).

**DANILO FERREIRA** es Licenciado en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana de Brasil (UNILA). Actualmente, cursa una Maestría en Estudios Contemporáneos de América Latina en la Universidad de la República de Uruguay (UdelaR).

**MARÍA GLORIA GARNERO** es Especialista en Abordaje Familiar Integral (FHyCS-UNaM) y Licenciada en Trabajo Social



(FHyCS-UNaM). En la actualidad, se desempeña como docente e investigadora en la FHyCS-UNaM. Co-autora del libro: *Escuelas, Familias y Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en el NEA* (2012), Editorial Universitaria de la UNaM. Ha publicado trabajos en revistas especializadas.

**NORA GLUZ** es Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Mg. en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Doctora en Educación por la UBA. Profesora adjunta e investigadora de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y de la UBA. Dirige el Proyecto UNGS: "Derecho a la educación, inclusión y políticas sociales: los desafíos de la democratización escolar en la última década". Es investigadora formada del UBACyT "Políticas Públicas y democratización de la educación. Sentidos y propuestas en torno a la inclusión y la calidad en la actual coyuntura latinoamericana" (Dir. Myriam Feldfeber). Ha investigado sobre las alternativas escolares en movimientos sociales y evaluado distintas políticas educativas destinadas a los sectores más vulnerados. Asimismo, ha publicado en libros y revistas nacionales e internacionales.

**AGUSTINA GRADIN** es Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO sede académica Argentina), Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y especialista en Organizaciones de la Sociedad Civil. Becaria Pos doctoral de CONICET. Investigadora y Docente del Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede académica Argentina.

**YAMILA NADUR** es Licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se encuentra realizando la tesis de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) para la Maestría en Diseño y Gestión de Programas Sociales. Ha realizado avances de investigación para el centro de investigación en Trabajo, Distribución y Sociedad (CITRADIS), comprendido dentro de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Se ha desempeñado mayoritariamente en áreas de gobierno, específicamente en lo que se refiere a la implementación de políticas públicas con perspectiva de género. Realizó aportes para el Programa de Fortalecimiento de las Articulaciones "Mujer y Trabajo" en la Economía Social para la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Sus temas de investigación se relacionan con la inserción laboral de las mujeres y el diseño de políticas públicas que posibiliten la equidad entre los géneros.

**JULIO CÉSAR NEFFA** es Licenciado en Economía Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Diplomado de l'École Nationale d'Administration (ENA) de Francia. Diploma del

Tercer Ciclo del Institut d'Études du Développement Économique et Social (IEDES) Universidad de Paris I. Doctor en Sciences Sociales du Travail (especialidad Economía) de la Universidad de Paris I. Investigador Superior del CONICET en el CEIL, Programa Trabajo y empleo urbanos. Profesor en las Facultades de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, de Buenos Aires, de Lomas de Zamora, del Nordeste, de la Universidad Arturo Jauretche, de la UMET, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y del Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Sus principales líneas de investigación son: Economía del trabajo y del empleo, procesos y organización del trabajo, condiciones y medio ambiente de trabajo, relaciones de trabajo, teoría de la regulación, economía del desarrollo y economía de las innovaciones científicas y tecnológicas. Autor de múltiples libros, cuenta con una trayectoria reconocida nacional como internacionalmente.

**CARLOS GASTÓN NUÑEZ** es Licenciado en Psicología por la Universidad del Salvador (USaL). Psicoanalista. Maestrando en Políticas Sociales por la Universidad Nacional de Misiones (UNaM). Actualmente se halla en proceso de elaboración de tesis final abordando la relación entre la política y la subjetividad. Diplomado en Psicoanálisis y Prácticas Socio Educativas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Profesor Titular Regular en la carrera de Enfermería, Escuela de Enfermería, Facultad de Ciencias Exactas, Químicas y Naturales de la Universidad Nacional de Misiones (UNaM). Profesor Asociado en las carreras de Psicología y Psicopedagogía en la Facultad de Psicología, Educación y Relaciones Humanas de la Universidad de la Cuenca del Plata (UCP-sede Posadas Misiones).

**HEMERSON LUIZ PASE** é Doutor em Ciência Política (2006) e Mestre em Desenvolvimento (2001) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2006), Graduado em Filosofia (1992). Atua como é professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCPol) e Coordenador do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPU) da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Membro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e da Associação Latino Americana de Ciência Política (ALACIP). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em cultura política e análise de políticas públicas. Trabalha com os seguintes temas: políticas públicas, capital social, desenvolvimento, cultura política, direitos humanos e políticas compensatórias.

**INÉS RODRÍGUEZ MOYANO** es Socióloga y Magister en Investigación en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA y docente de la materia Sociología de Educación (cátedra Tenti

Fanfani) en la Carrera de Sociología (FSOC-UBA). Investigadora del Proyecto UBACyT: “Políticas Públicas y democratización de la educación. Sentidos y propuestas en torno a la inclusión y la calidad en la actual coyuntura latinoamericana” (Dir. Myriam Feldfeber) y del Proyecto UNGS: “Derecho a la educación, inclusión y políticas sociales: los desafíos de la democratización escolar en la última década”. Ha realizado trabajos de investigación en organismos nacionales de administración pública y organismos internacionales en el área educativa y publicado artículos de investigación en diversas revistas de ciencias sociales vinculados con la formulación e implementación de políticas públicas y escolarización.

**JORGE DANIEL RODRÍGUEZ** es Doctor en Antropología Social por la Universidad Nacional de Misiones (PPAS-UNaM), Magíster en Políticas Sociales (FHyCS-UNaM), Especialista en Análisis Institucional (UNSa) y en Investigación Educativa (UNCOMA). En la actualidad, se desempeña como docente regular e investigador en la FHyCS-UNaM. Autor del libro *Dictadura y Educación Secundaria en Misiones (1976-1983): un estudio de las políticas educativas a partir de la experiencia de la Escuela Normal N° 2 de Montecarlo* (2010), y en co-autoría: *Escuelas, Familias y Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en el NEA* (2012); *Políticas Educativas para el Nivel Medio en Misiones*, Vol. I-II y III (2013); publicados por la Editorial Universitaria de la UNaM. Sobre estos temas ha publicado, además, trabajos en revistas especializadas.

**JERÓNIMO RODRIGUEZ USÉ** es Licenciado en Económica por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Investigador del Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad de Avellaneda. Docente en la Universidad de Avellaneda en la carrera a Distancia de Gerencia de Empresa. Especialista en Temas Tributarios y de Política Fiscal. Se desempeñó como Analista Tributario en la Dirección de Investigación y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas –MEyFP– (2008-2001) y Analista Fiscal en la Dirección de Políticas Fiscal y de Ingreso –MEyFP– (2011-2013).

**ERIKA ROFFLER** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano (UB). Máster en Administración y Gerencia Pública por la Universidad de Alcalá. Especialista en Políticas y Públicas y Género (FLACSO - PRIGEPP). Se ha desempeñado en la gestión de programas sociales nacionales y provinciales. Docente de carreras de posgrado UNTREF y UBA desde el año 2010 a la fecha. Actualmente, es consultora en temas de gestión y evaluación de programas sociales. Directora de proyectos de la Asociación Civil Grupo Pharos

e investigadora en el Centro de Estudios de la Ciudad de la UBA (CEC- Sociales).

**MARÍA BERENICE RUBIO** es Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es becaria doctoral en el marco de un proyecto UBACyT (2014-2017) del equipo Cambio Estructural y Desigualdad Social (IIGG-UBA).

**CRISTINA RUIZ DEL FERRIER** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA. Ha sido becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Forma parte de la Comisión Directiva de la Maestría en Intervención Social de la UBA. Dicta clases de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina y como docente de posgrado en la Maestría de Comunicación y Cultura en la UBA. Asimismo, se desempeña como Docente universitaria en la asignatura Teoría Política Contemporánea de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y de la asignatura Ciencia Política del CBC de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Por su parte, se desempeña como investigadora-docente del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de FLACSO y como Coordinadora Académica del Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas de FLACSO. Desde el año 2013, se desempeña como Editora responsable de la Revista Estado y Políticas Públicas de FLACSO y del portal Gestión del Conocimiento. Sus principales áreas de interés son: la Teoría Política y las Políticas Públicas, principalmente políticas públicas para personas con discapacidad.

**JORGE TIRENNI** es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister en Ciencia Política IDAES, Magister en Formación Docente; Doctorando en Ciencia Política UCA/UBA; Docente en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA); del Instituto de Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires; en la Maestría en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales (PLANGESCO); Investigador de Proyectos UBACyT (UBA), del Programa de Reconocimiento Institucional (FCS-UBA), del BID en el Programa de Apoyo al Sistema de Protección e Inclusión social de Argentina. Se desempeñó como asesor del Viceministro de Desarrollo Social de la Nación (2003-2007) y Director Provincial de Participación Comunitaria en el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires (2007-2009). Actualmente, se desarrolla como Coordinador Académico de la Diplomatura en Gestión y Control de Políticas Públicas en FLACSO. Es autor de varios libros y artículos vinculados con la protección social en la Argentina.









**FLACSO**  
ARGENTINA



ÁREA  
**ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**