

Número 2.

**Las transferencias monetarias “condicionadas”
y “no contributivas” en la Argentina**

1^{er} semestre 2018 / ISSN-e 2545-7977

CIUDADANÍAS

REVISTA DE POLÍTICAS SOCIALES URBANAS

CIUDADANÍAS. REVISTA DE POLÍTICAS SOCIALES URBANAS

ISSN-e 2545-7977

Publicación Semestral del Centro de Investigaciones en Políticas Sociales Urbanas

UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO

Rector: Aníbal Y. Jozami

Vicerrector: Martín Kaufmann

CENTRO DE INVESTIGACIONES EN POLÍTICAS SOCIALES URBANAS

Director: Jorge Carpio

Equipo editorial

Director: Jorge Carpio

Editora: Vilma Paura

Secretaria editorial: Valeria Chorny

Asistente editorial: Nadia Tuchszaider

Colaboración institucional del Centro de Investigaciones en Políticas Sociales Urbanas (CEIPSU) y de la Especialización y Maestría en Políticas Sociales Urbanas (EMPSU): Luciana Arauz, Vanesa Fraigola y Fernanda Miguel.

Comité Editorial Nacional

Beatriz Cuenya / CEUR-CONICET

Alberto Minujin / UNTREF

Susana Checa / IIGG-UBA

Carlos Vilas / UNLA

Agustín Salvia / CONICET - IIGG-UBA - ODSA-UCA

Gabriela Benza / UNTREF

Rosalía Cortés / CONICET - FLACSO - IDES

Daniela Soldano / UNL

Susana Hintze / Instituto del conurbano - UNGS

Carla Zibecchi / Conicet - CEIPSU - UNTREF

Adriana Clemente / UBA

Comité Editorial Internacional / Honorario

Rubén Kaztman / Universidad Católica (Uruguay)

Michael Cohen / New School (Estados Unidos)

Marie-France Prévôt Schapira / Universidad de París VIII - CREDA - IHEAL Paris 3 - Sorbonne Nouvelle (Francia)

François Dubet / Université de Bordeaux-EHESS (Francia)

Karina Batthyány / Universidad de la República (Uruguay)

Dolors Comas d'Argemir / Universidad Rovira i Virgili (España)

Coordinadora Editorial: María Inés Linares. **Coordinador adjunto:** Néstor Ferioli. **Corrección:** Diana Trujillo. **Directora de diseño editorial y gráfico:** Marina Rainis. **Diseño:** Valeria Torres. **Diagramación:** Tamara Ferechian. **Coordinación gráfica:** Marcelo Tealdi

CIUDADANÍAS. REVISTA DE POLÍTICAS SOCIALES URBANAS es editada por el Centro de Investigaciones en Políticas Sociales Urbanas (CEIPSU) de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).

Esta revista propone un espacio académico propicio para estimular, ampliar y difundir investigaciones y debates sobre la problemática de las políticas sociales urbanas a nivel nacional, regional e internacional.

Esperamos que la edición de Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas contribuya al mejoramiento de las políticas sociales urbanas como intervenciones específicas y en su articulación con los sistemas de protección nacionales y de la América Latina.

La publicación es de carácter periódico, semestral, seriada, especializada y arbitrada según estándares académicos internacionalmente aceptados. Sus comités editoriales nacional e internacional están integrados por reconocidos especialistas de universidades argentinas y referentes de América Latina y Europa.

Juncal 1319, Piso 3 (C1008AAS) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Tel. 0054-11-5236-2350 revistaciudadanias@untref.edu.ar <http://ciudadanias.untref.edu.ar/>

ISSN 2545-7969 / ISSN-e 2545-7977 ©EDUNTREF, Universidad Nacional de Tres de Febrero. Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

EDITORIAL	5
------------------------	---

DOSIER

LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS “CONDICIONADAS” Y “NO CONTRIBUTIVAS” EN LA ARGENTINA. FORMATOS EN TRANSFORMACIÓN, TENSIONES QUE PERSISTEN, DILEMAS VIGENTES

PRESENTACIÓN

<i>Vilma Paura</i>	11
--------------------------	----

ENTRE PRÁCTICAS INSTITUIDAS, INSTITUCIONES INTERPELADAS Y LUCHAS DISTINTIVAS: LA AUH FRENTE A LA AMPLIACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN (2009-2015)

<i>Nora Gluz e Inés Rodríguez Moyano</i>	15
--	----

LAS TENSIONES DE LAS CONDICIONALIDADES DE LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES

<i>Laura Eugenia Garcés</i>	39
-----------------------------------	----

LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN LA ARGENTINA POSCONVERTIBILIDAD:
¿UNA FORMA DE MEDIACIÓN ENTRE LA CUESTIÓN SOCIAL Y EL RÉGIMEN SOCIAL DE ACUMULACIÓN?

<i>Silvio Alejandro Crudo</i>	67
-------------------------------------	----

¿COOPERATIVISMO COMO OPORTUNIDAD PERDIDA?
PROBLEMAS ESTRUCTURALES Y COYUNTURALES DEL COOPERATIVISMO BAJO PROGRAMAS

<i>Pilar Arcidiácono y Ángeles Bermúdez</i>	83
---	----

DE LA PROMOCIÓN DEL TRABAJO COOPERATIVO AL SALARIO SOCIAL COMPLEMENTARIO. TRANSFORMACIONES EN LA TRANSFERENCIA DE INGRESOS POR TRABAJO EN LA ARGENTINA

<i>Malena Victoria Hopp</i>	113
-----------------------------------	-----

ARTÍCULOS LIBRES

LA LUCHA POR UN LUGAR EN BUENOS AIRES.
CRISIS DE LA VIVIENDA Y BOOM INMOBILIARIO (1990-2010)
Marie-France Prévôt-Schapira 145

BIENESTAR INFANTIL Y DIVERSIDAD FAMILIAR.
INFANCIA, PARENTALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA
Dolors Comas-d' Argemir..... 173

PRÁCTICAS Y SABERES

LOS SISTEMAS DE REGISTRO DE INFORMACIÓN COMO INSTRUMENTOS PARA
LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.
EL CASO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
Cristina Erbaro y Verónica Lewkowicz..... 199

RESEÑAS

AUTORITARISMO, ESPACIO URBANO Y SECTORES POPULARES
A PROPÓSITO DE *MERECER LA CIUDAD: LOS POBRES Y EL DERECHO
AL ESPACIO URBANO*, OSCAR OSZLAK (2017). CIUDAD DE BUENOS AIRES:
EDUNTREF. SEGUNDA EDICIÓN AMPLIADA
Fernando Ostuni 219

AUTORES Y AUTORAS 225

Nuestra región vive procesos de cambios políticos y sociales que actualizan las preguntas sobre los caminos que tomarán las actuales coaliciones de gobierno. La agenda de género y las demandas por la efectivización de derechos diversos –en muchos casos ya establecidos en nuestras legislaciones pero con cumplimientos lentos y deudas persistentes– están activas. Las mediciones indican que las distancias económicas entre sectores de mayores y menores ingresos se acortaron desde el inicio del nuevo milenio, pero la brecha sigue siendo enorme y vergonzosa y los signos más recientes no son alentadores. La pobreza afecta a millones y millones de personas y la disminución de los últimos años parece haberse detenido. Estas condiciones adquieren rasgos particulares en nuestras metrópolis, en las que se reviven las disputas por el suelo urbano y las viviendas siempre son escasas y de mala calidad para los más pobres, muchos de ellos migrantes.

Frente a estas descripciones que podríamos ampliar y profundizar, *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* representa un compromiso de trabajo que busca incluir a académicos,¹ investigadores y expertos, a funcionarios y a decisores políticos de diversa escala. La tarea incluye desde movilizar debates y revisar lecturas, definiciones y categorizaciones sobre nuestros problemas, nuestras preguntas y nuestras políticas e intervenciones hasta compartir experiencias de gestión que puedan ser un aporte para los procesos cotidianos e interpelen nuestros espacios de formación académica y profesional.

La publicación de la revista es, entonces, también, una oportunidad para compartir ideas y para participar de las diversas redes que contribuyen en la movilización de las agendas de políticas sociales y bienestar en nuestros

¹ Si bien en *Ciudadanías* adherimos al lenguaje inclusivo, hemos preferido, en aras de una lectura más fluida, mantener la grafía convencional, es decir, utilizando el género masculino.

países y en nuestras ciudades. Con estas premisas y estas preocupaciones presentamos nuestro segundo número.

El dossier, destinado a las transferencias monetarias condicionadas y no contributivas en la Argentina, reacciona frente a algunos de los puntos señalados. En el marco de los procesos de empobrecimiento y desigualación que vivieron y viven nuestras sociedades latinoamericanas, durante los últimos veinte años adquirieron un lugar destacado los programas de transferencias de ingreso, concitando análisis que destacan sus aportes y sus limitaciones, sus resultados y sus promesas.

La “new wave” de las transferencias monetarias, como se la ha definido, se expandió desde los antecedentes locales del Bolsa Familia en Brasil y aquella primigenia experiencia del Progresá devenido Oportunidades en México entre fines del siglo XX e inicios del nuevo milenio, hasta alcanzar en nuestros días el número de treinta programas que ofrecen cobertura a 152 millones de personas. Al mismo tiempo que diversos estudios y evaluaciones valoran los resultados redistributivos de estas acciones, se sostiene una pregunta sobre su alcance en términos de protección social y la posibilidad de tender puentes hacia esquemas de mayor igualdad, de vocación universalista. De igual modo, el cumplimiento de las condicionalidades, la titularidad de las mujeres, las condiciones de egreso, entre otros aspectos, han abierto intensos y fundados debates. Algunas de estas cuestiones se presentan en los trabajos reunidos en el dossier de Ciudadanías 2, que ponen el foco en las experiencias actuales de transferencias monetarias no contributivas en la Argentina. Dos tipos de dispositivos convocan la atención: entre las transferencias familiares condicionadas, la Asignación Universal por Hijo; por otro lado, las transferencias de ingreso por trabajo cooperativo en el marco de formas de economía social y popular. Los artículos reunidos retoman algunas de las tensiones señaladas en torno a esta modalidad de intervención que ponen el eje en las entregas monetarias y, además, abren interrogantes y plantean hipótesis sobre la continuidad y las transformaciones que podrían operarse ante un cambio de gobierno y de proyecto político en los tiempos recientes.

Dos destacadas especialistas, miembros del Comité Editorial de Ciudadanías, han compartido sus trabajos para la sección “Artículos Libres”. En el marco de un estudio comparado sobre metrópolis latinoamericanas, Marie France Prévôt Schapira –cuyos trabajos sobre el Conurbano Bonaerense y los procesos de fragmentación de nuestras ciudades han marcado desde hace años una línea de investigación en nuestro medio– analiza el modelo y las posibilidades de *gouvernance* local en la Ciudad de Buenos Aires, considerando la disputa por el suelo urbano y las políticas de vivienda y

sus efectos sobre los procesos de segregación que condicionan la vida de los sectores populares. Dolors Comas-d'Argemir comparte desde la Universidad Rovira i Virgili, Tarragona (España) un análisis sobre las políticas públicas, la infancia y el reconocimiento de la diversidad de las familias. Su lectura ilumina la importante distancia entre lo que se legisla y lo que se aplica realmente en el caso español. Su planteo sobre la necesidad de considerar tanto la diversidad familiar como la heterogeneidad étnica de la población y los efectos de las crisis económicas para captar las posibles diferencias en el bienestar de la infancia que vive en distintos tipos de hogar nos invita a revisar estas cuestiones en nuestras sociedades latinoamericanas.

En la sección “Prácticas y saberes” contamos con el ejercicio reflexivo de Cristina Erbaro y Verónica Lewkowicz, quienes comparten una revisión del diseño conceptual y del proceso de implementación del sistema de registro Legajo Único Electrónico (LUE) desarrollado por el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, organismo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es responsable administrativo de las políticas de infancia y garante del ejercicio de derechos de la población menor de edad. Las autoras, funcionarias que participaron de la experiencia, dan cuenta de ese largo proceso que implicó problematizar antiguas categorías para construir otras que dieran cuenta de la demanda de los niños y adolescentes como sujetos de derechos así como tomar decisiones técnicas con los recursos disponibles.

En “Reseñas”, Fernando Ostuni comparte su lectura más reciente de *Merecer la Ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, de Oscar Oszlak, reeditado en 2017 por Eduntref. Su mirada especializada recupera los significativos aportes de la obra, ya canónica, y reactualiza el valor del estudio.

Los caminos quedan abiertos para nuevas preguntas y futuras contribuciones que, como las que aquí compartimos, tracen cuidados mapas conceptuales y experiencias empíricas que nos ayuden a entender las dinámicas, las formas y las lógicas de las políticas sociales en América Latina y a imaginar intervenciones con potencial transformador que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de nuestras sociedades. ■

Vilma Paura
Editora

DOSIER. LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS “CONDICIONADAS” Y
“NO CONTRIBUTIVAS” EN LA ARGENTINA. FORMATOS EN TRANSFORMACIÓN,
TENSIONES QUE PERSISTEN, DILEMAS VIGENTES

PRESENTACIÓN

Este dossier se definió como resultado de un taller sobre transferencias monetarias realizado en el Ceipsu-Untref que se llevó a cabo en la Ciudad de Buenos Aires en mayo de 2017, coorganizado por investigadoras de tres universidades nacionales públicas de la Argentina que desde hace algunos años compartimos preguntas y experiencias de análisis sobre los programas asistenciales, la asistencialización de las políticas sociales en nuestro país, los cruces entre agendas de género y derechos sociales y los alcances del sistema de protección.

La iniciativa que armamos Pilar Arcidiácono (Conicet/Universidad de Buenos Aires - UBA), María Ignacia Costa (Universidad Nacional de General Sarmiento - UNGS), Carla Zibecchi (Conicet/Universidad Nacional de Tres de Febrero - Untref/UBA) y quien firma, Vilma Paura (Untref) contó con el apoyo y la participación de colegas de distintas universidades nacionales, que sumaron sus presentaciones y sus comentarios: Daniela Soldano (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales - Universidad Nacional del Litoral), Verónica Mossier (UNGS), Laura Garcés (Instituto de Investigaciones Socio-Económicas - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad Nacional de San Juan), Nora Gluz (UNGS - IICE - UBA), Inés Rodríguez Moyano (UNGS - IICE - UBA), Alejandra Beccaria (UNGS), Silvio Alejandro Crudo (Grupo Política y Gestión - Instituto de Investigaciones - Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR/Conicet), Sofía Pincione (Maestría en Políticas Sociales Urbanas - Untref), Sandra Guimenez (UBA/Universidad Nacional de José C. Paz), Ángeles Bermúdez (UBA), Gabriela Marzonetto (Conicet/CIEPP) y Malena Hopp (Conicet - IIGG - UBA). Inestimable fue también la participación de Susana Hintze (UNGS) en el cierre del Taller, recuperando las presentaciones desde su amplia trayectoria en los estudios de política social y economía social y aportando una reflexión de cara al futuro de las transferencias monetarias condicionadas y no contributivas y de sus efectos y alcances como parte del esquema de protección en la Argentina.

Aquí retomamos esas preguntas y esos planteos.

Los programas de transferencias condicionadas destinados a las familias han sido valorados por su efecto de reducción de la pobreza e indigencia en un corto plazo y su potencialidad para impedir la reproducción intergeneracional de estas condiciones en un plazo medio. Entre otros aspectos, se ha considerado positivamente la entrega de dinero en manos de las familias de ingresos insuficientes –lo que implicaría un giro en la consideración de su autonomía– y las ventajas que ha representado el proceso de bancarización como mecanismo para acotar las mediaciones que pueden asociarse a formas de discrecionalidad a la vez que se registran simplificaciones en la entrega de los beneficios.

Otros estudios, en cambio, han cuestionado el espíritu mismo de las transferencias monetarias focalizadas, por la exigencia de condicionalidades a las familias, por su carácter compensatorio, estigmatizante, temporario, reproductor de estereotipos de género, entre otros aspectos.

En este sentido, se ha señalado la formación de coaliciones nacionales y transnacionales, formadas por expertos de organismos internacionales, académicos y actores políticos locales, que discutieron su aplicación y facilitaron la implementación de estas experiencias según los países y más allá de reconocer sus potenciales alcances y sus limitaciones.

Entre estas experiencias, en el caso argentino, cabe ubicar, con los matices que se presentan, la Asignación Universal por Hijo. Los trabajos de Nora Gluz e Inés Rodríguez Moyano, sobre las prácticas instituidas, las instituciones interpeladas y las luchas distintivas que se ponen en juego en relación con la ampliación del derecho a la educación, y de Laura Garcés, con su recuperación de la perspectiva de los actores, son ambas vías para estudiar las tensiones y los efectos que se producen en torno a las condicionalidades y para enriquecer las discusiones.

En un primer bloque del dossier, a estos dos trabajos se suma el de Silvio Crudo, que se interroga, en clave estructural, sobre las transferencias como forma de mediación entre la cuestión social y el régimen social de acumulación, poniendo el foco en dos de los dispositivos aplicados en Argentina: el programa Familias por la Inclusión Social y la Asignación Universal por Hijo.

Junto con las experiencias de transferencias condicionadas a las familias similares a las desarrolladas a lo largo de nuestros países, en la Argentina se dio curso a programas de ingresos por trabajo, como los denomina Malena Hopp en su artículo, de carácter no contributivo, que reconocían como principios los de la economía social y popular y, en particular, del cooperativismo, tal como señalan Pilar Arcidiácono y Ángeles Bermúdez. Efectivamente, el fomento del trabajo cooperativo apoyado a través de transferencias monetarias directas de carácter no contributivo fue uno de los pilares centrales de la intervención estatal en los últimos años. Los dos estudios mencionados analizan, desde perspectivas diferentes, los objetivos, las

tensiones y las contradicciones que tomaron forma en las experiencias recientes y adelantan posibles lecturas frente a los cambios vinculados a un nuevo gobierno y un proyecto político distinto desde diciembre de 2015.

Claramente, ni los análisis ni los debates se agotan en esta presentación y quedan abiertas las posibilidades para nuevos dosieres que repongan las preguntas, actualicen la mirada y propongan diversas claves de interpretación. Los giros entre gobiernos de centro izquierda (también definidos como los de la *marea rosa*) a otros de diverso tinte en varios países de la región –entre ellos, Argentina– conducen a esperar giros también en los principios y las modalidades de intervención y en los esquemas de protección social. Entre los tiempos de edición de este número de *Ciudadanías* y los tiempos políticos y de la política social en nuestro país, se registran continuidades y también vuelcos, desplazamientos, nuevos sentidos que, desde mi perspectiva y la de algunos colegas estudiosos de estos temas, reinstalan la discusión sobre la colectivización del bienestar, el reconocimiento y la efectivización de los derechos de ciudadanía y la opción por la responsabilidad individual frente a los riesgos. Según estas definiciones, tal vez se sostienen los dispositivos pero se alteran los significados.

Esperamos, entonces, dejar abierto el juego y el intercambio de ideas y abordajes para seguir con atención estos procesos.

Vilma Paura

Mg. en Políticas Sociales
Docente-investigadora Untref
Marzo 2018

ENTRE PRÁCTICAS INSTITUIDAS, INSTITUCIONES INTERPELADAS Y LUCHAS DISTINTIVAS: LA AUH FRENTE A LA AMPLIACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN (2009-2015)

Nora Gluz

IDH-UNGS Y IICE-UBA

Inés Rodríguez Moyano

IDH-UNGS Y IICE-UBA

RESUMEN

El artículo propone analizar los sentidos que asumen las políticas de transferencias condicionadas de ingresos en el campo escolar, en el marco de las tendencias hacia la mayor integralidad de las intervenciones destinadas a garantizar el derecho a la educación durante el periodo 2009-2015 en Argentina. Nos interesa examinar el modo como estas son apropiadas en las escuelas a través de las mediaciones institucionales y de las tradiciones simbólicas propias del campo escolar así como de las lógicas de los actores que en ella intervienen. El trabajo toma como fuente los resultados de una investigación desarrollada entre 2013 y 2015 en la provincia de Buenos Aires sobre los procesos de implementación de la principal política de transferencias monetarias a nivel nacional: la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.

Palabras clave: Asignación Universal por Hijo (AUH) - institucionalidad - democratización escolar - Argentina

ABSTRACT

The article proposes to analyze the meanings assumed by the policies of conditional transfers of income in the school field, within the framework of the tendencies towards the greater integrality of the interventions destined to guarantee the right to education during the 2009-2015 period in Argentina. We are interested in examining the way in which these are appropriate in schools through the institutional mediations and symbolic traditions of the school field as well as the logic of the actors involved in it. The work is based on the results of a research carried out between

2013 and 2015 in the province of Buenos Aires on the implementation processes of the main policy of monetary transfers at a national level: the Universal Child Allowance for Social Protection.

Key words: AUH - institutionalidad - educational democratization - Argentina

Recepción: 15/09/2017 / Aceptación final: 22/12/2017

INTRODUCCIÓN

En este artículo presentamos los sentidos que asume la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) –principal política de transferencia condicionada de ingresos en Argentina– en el campo escolar.¹ La relevancia de esta preocupación se vincula a la relevancia que adquieren los programas de transferencias condicionadas de ingresos (en adelante, PTCl) como estrategias de intervención para morigerar las desigualdades desde los años noventa a esta parte y, a la vez, a su injerencia sobre los procesos de escolarización en tanto fueron uno de los instrumentos más importantes que acompañaron las sucesivas leyes de extensión de los años de escolaridad obligatoria (Ley Federal de Educación N° 24.195/93 y Ley Nacional de Educación N° 26.206/2006), aunque desde perspectivas divergentes respecto del rol del Estado en la protección social en cada propuesta de expansión.

Si en un primer momento en los años noventa asumieron una perspectiva sectorial y economicista por la que la mera transferencia monetaria de los PTCl sentaba las bases para la inserción en otras esferas sociales, las perspectivas de derecho que se sucedieron con el cambio de siglo cuestionaron la mirada simplista sobre los mecanismos de diferenciación social en distintos ámbitos y la necesidad de pensar estrategias más complejas e integrales de intervención sobre las desigualdades sociales. De allí que emerge la preocupación por la relación entre las políticas públicas y lo que ellas configuran en términos de pisos de integración social, discutiendo el modo como opera la intersectorialidad en las prácticas efectivas destinadas a la ampliación de derechos. Si, mirada desde los PTCl, la escolarización es una condicionalidad en el sentido de una obligación para sostener la percepción en cuestión, su cumplimiento, en cambio, involucra a los perceptores no solo en un trámite formal sino que los inserta en el marco de normas y dinámicas propiamente escolares. Este supuesto central significa reconocer, entonces,

¹ La Asignación Universal por Hijo se inicia en diciembre 2009; constituye una política de transferencia monetaria de carácter no contributivo para familias no insertas en el mercado formal de empleo o que lo están pero por debajo del salario mínimo vital y móvil. El monto asignado es por menor de 18 años (o hijo con discapacidad) y hasta cinco hijos. Se lanzó por decreto presidencial 1602/2009 y en julio de 2015 se incorporó a la ley de Asignaciones familiares, integrándose de modo definitivo a la seguridad social en su conjunto.

que la escuela no opera como un espacio vacío, sino que introduce sus propias reglas, historias, tradiciones y culturas hacia esos grupos sociales que deben sostener su inserción en la institución educativa como condición para la percepción del beneficio. En el contexto de estos debates es que nos preguntamos por los sentidos que la AUH adquiere en el campo escolar, reconociendo la particularidad de esta política que implicó un desplazamiento desde la lógica del combate a la pobreza hacia la ampliación de derechos y desde la sectorialidad a la integralidad de las intervenciones. Este corrimiento que puso en discusión la lógica focalizada más reciente de las políticas de combate a la pobreza se acompañó adicionalmente de la puesta en cuestión de la histórica lógica meritocrática de la institucionalidad escolar al constituir la educación básica como parte de ese piso de protección social.

Estas preocupaciones fueron objeto del proyecto “Los sentidos sobre la inclusión escolar en las políticas educativas de la Provincia de Buenos Aires (2009 a la actualidad)” –IDH-UNGS (2013-2015)–, que articuló con el UBACyT (2014-2017) “Políticas públicas y democratización de la educación. Sentidos, regulaciones y procesos en torno a la inclusión en la actual coyuntura latinoamericana”. Allí abordamos los sentidos sobre la inclusión escolar que se configuran en los niveles recientemente incorporados en la escolarización obligatoria (inicial y secundario), a partir del diseño y apropiación de la política AUH en la provincia de Buenos Aires (2009-2015). La AUH fue asumida por la cartera educativa como intervención complementaria a las políticas de inclusión escolar. Consideramos en el análisis tanto las orientaciones normativas como las institucionalidades y los sentidos que asignan los agentes escolares, asumiendo el carácter complejo y contradictorio que se establece en la práctica entre dichas dimensiones (Montesinos y Sinisi, 2009).

El trabajo de campo fue desarrollado entre los años 2013 y 2015 e involucró el análisis tanto de los textos de la política como de su recontextualización en diez instituciones pertenecientes a dos territorios de alta vulnerabilidad social de la provincia de Buenos Aires.²

El presente artículo presenta reflexiones producto de esa investigación y se organiza en tres apartados. En el primero se realiza un análisis crítico de las políticas de

² Se acordó el estudio con las autoridades ministeriales de los niveles inicial y secundario en la provincia. Para el nivel inicial, se realizaron entrevistas a funcionarios del nivel central y a nueve del nivel regional y distrital; se seleccionaron seis instituciones: dos jardines de infantes comunes por distrito y en uno de ellos se incorporaron adicionalmente dos jardines comunitarios (JC). En este nivel se realizaron 73 entrevistas a directivos, docentes, familias y equipos de orientación escolar. Para el nivel secundario, se llevaron adelante cinco entrevistas con las autoridades de las inspecciones regionales implicadas en el estudio, con quienes se seleccionaron escuelas secundarias completas que recibieran población en condición de vulnerabilidad social. En las instituciones, se entrevistaron directivos, docentes, preceptores y Equipos de Orientación escolar (34 en total); se realizaron una entrevista grupal con estudiantes de cuarto año en cada escuela, diecisiete entrevistas a estudiantes y once a jóvenes de la zona de influencia de la escuela pero que no estuvieran asistiendo al momento de ser contactados.

atención a los sectores más vulnerables en el marco de ampliación de la obligatoriedad escolar. Interesa señalar el modo en el que las líneas de políticas de transferencias monetarias que emergen de modo sectorial tendieron a reconfigurarse bajo lógicas de articulación intersectorial a partir de la crisis del Consenso de Washington. En ese punto, se propone indagar el lugar que ocupa la educación en las condicionalidades que fueron implementando estas políticas y el modo como, a su vez, las reglas del campo escolar impusieron sus propios sentidos a dichas definiciones.

En un segundo apartado analizaremos bajo qué formas y dinámicas los actores escolares se apropian de la política construyendo sentidos que, al amparo de las intervenciones públicas recientes y pasadas y de las tradiciones simbólicas del campo escolar, median entre los sentidos normativos y las prácticas escolares ampliando o restringiendo derechos.

Por último, presentaremos algunas reflexiones sobre el modo en el que las instituciones educativas se ven interpeladas por los cambios en las orientaciones de las políticas bajo análisis, los modos en los que las prácticas establecidas resignifican la política y las dinámicas distintivas que emergen con el reconocimiento de derechos a nuevos colectivos sociales que acceden a la escuela. Cerraremos con algunos interrogantes y desafíos que plantean la nueva etapa de restauraciones conservadoras y reposicionamientos de las derechas en la región.

TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE INGRESOS Y EDUCACIÓN: DE LA FOCALIZACIÓN COMPENSATORIA ¿HACIA LA INTEGRALIDAD DE DERECHOS?

LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL MARCO DEL “COMBATE A LA POBREZA”

Las transferencias condicionadas de ingreso emergen en los años noventa al amparo de los procesos de pauperización social y expulsión del mercado de trabajo. Inicialmente promovidas por organismos internacionales, asumidas por las agendas políticas locales y utilizadas como estrategias electorales y clientelares, lograron conformar, en la primera etapa de implementación, una verdadera *comunidad epistémica* coherente con el Consenso de Washington, que atribuye al mercado un papel fundamental en la generación del bienestar (Valencia Lomelí y Barba Solano, 2016).

Inicialmente, las PTCI emergieron como “intervenciones programáticas gubernamentales focalizadas que pretenden impedir la reproducción intergeneracional de la pobreza mediante la inversión en capital humano de los hogares pobres” (*ibid.*, 11). En algunos casos condicionadas a educación; en otros, a salud y educación, se destinaron a los grupos más vulnerables de modo de combatir la pobreza extrema, bajo un discurso moral que pretendía incidir en las conductas de esos grupos

sociales a quienes, a su vez, responsabilizaban por su situación desventajada. En Argentina, como en otros países latinoamericanos, se trató centralmente de programas con cupo y destinados a la pobreza extrema (Grassi, 2002; Mazzola, 2012).

En sus orígenes, se esperaba que las transferencias generaran un piso mínimo de recursos para que, obligados por las condicionalidades, los grupos más desposeídos superaran sus condiciones de vulnerabilidad extrema. Suponían que la asignación monetaria era la condición necesaria para fortalecer el acceso a la escuela dependiendo la efectivización del derecho a la educación de los méritos y esfuerzos de los implicados.

En la Argentina, uno de los primeros programas de transferencias de ingresos masivo fue el llamado Plan Trabajar (Rs. 576/95). Se trató de un plan de emergencia laboral surgido en el año 1996, con una duración de entre 3 y 6 meses, que tuvo como objetivo generar empleo transitorio para personas desocupadas que no percibieran el seguro de desempleo, bajo una lógica fuertemente clientelar (Svampa y Pereyra, 2003). Los beneficiarios se sumaban a tareas de infraestructura económica y social y, durante la ejecución de los proyectos, el beneficiario percibía una ayuda económica no remunerativa individual y mensual (Neffa, 2011). Esta primera intervención se reorientó luego hacia políticas que combinaron las contraprestaciones laborales con las condicionalidades que suponían una apuesta al “capital humano”, como fue el caso del Plan Jefes y Jefas (a partir del 2002) y, luego, del Plan Familias, en 2005. El primero combinó ambas cuestiones mientras que el Plan Familias solo implicó la condicionalidad de la escolaridad de los menores del hogar. De este modo, se combinaban en este último esquema condicionalidades y contraprestaciones laborales (Cippec, 2012).

Respecto del sector educativo, a mediados de los años 90 emergen también mecanismos de transferencias monetarias hacia los más vulnerables basados en criterios de selección a partir de las condiciones familiares (y no directamente la condición laboral del adulto). En ese contexto, el Ministerio de Educación Nacional creó el Plan Social Educativo (1994), desde donde se llevaron adelante acciones hacia las escuelas que atendían matrícula en condición de pobreza, distinguiendo las instituciones “comunes” de las que quedaron bajo el programa.³ Centradas en la distribución de bienes materiales (libros, útiles, delantales, materiales didácticos para las instituciones), más tarde se incorporaron, en esas mismas escuelas, las becas estudiantiles (1997) para los estudiantes meritorios más pobres del Tercer Ciclo de la EGB, como mecanismo de transferencia de ingresos dependiente de la asistencia escolar y el rendimiento. Esto significó un importante giro en la tradición del sistema, que pasó de un modelo universalista de prestación del servicio hacia la

³ Es de destacar que, entre los efectos no deseados, estas escuelas fueron objeto de estigmatización (Duschatzky y Redondo, 2000; Gluz, 2006).

focalización de ciertas prestaciones a los sectores más pobres, acercándose, de este modo, a los mecanismos propios de la asistencia social. Los grupos más vulnerables se constituyeron, mediante este programa, como objeto de una estrategia sistemática de atención desde el Estado en función de los recursos asignados cada año en el presupuesto nacional (situación que varió año a año, ampliando o circunscribiendo su cobertura). La población objeto de estas intervenciones debía competir por el acceso a recursos en función de su posición en un *ranking* de pobreza (los más pobres entre los pobres a partir de un guarismo que combinaba condiciones de privación diversas), situación que se asimilaba a la de las políticas de combate a la pobreza del campo laboral.

Estas intervenciones, junto a la extensión de la obligatoriedad escolar prevista en la Ley Federal de Educación (1993), generaron una importante expansión de la matrícula. Sin embargo, y al igual que en los planes de asistencia social, ello no garantizó la efectiva integración de estos grupos ni a la escuela ni al trabajo. Distintos autores coincidieron en destacar que el proceso de masificación estuvo lejos de democratizar el acceso al conocimiento, ya que no se cuestionaron los mecanismos expulsivos propios de la oferta, ya sea por la escasez de prestaciones en el nivel inicial o por la lógica selectiva que caracterizó históricamente a la escuela secundaria. A ello se sumaron nuevos mecanismos de desigualdad que, como la fragmentación del sistema educativo, diferenciaron los modos de transitar la escuela y los saberes que esta transmite en fuerte articulación con el nivel socioeconómico de la matrícula y su inserción territorial (Kessler, 2002; Tiramonti, 2004).

Algunos de estos estudios evidenciaron, además, los procesos de estigmatización que vehiculizaron las distintas políticas sectoriales del denominado combate a la pobreza de entonces e hicieron notar cómo dicha condición devenía en una categoría social certificada y legitimada a través de dispositivos estatales específicos. Mostraron cómo, en el cruce de la estricta selección de los beneficiarios y de los mecanismos de control de la pobreza —a través de las condicionalidades y los dispositivos de seguimiento para certificar su cumplimiento—, los beneficiarios fueron puestos bajo sospecha (Gluz, 2006). De este modo, una mirada de desconfianza hacia las clases más desprotegidas se fue configurando al calor de la institucionalidad social emergente, de los dispositivos y reglas de juego a través de los cuales se construyó el problema de la pobreza como también de las tecnologías para intervenir sobre ella, cuestión fuertemente asociada a la definición de “poblaciones objetivo” (Danani, 2013).

En la escuela, la asignación de recursos materiales a la población de los programas tuvo efectos vinculados a la lógica propia de este campo. Dado que la mediación de los recursos económicos aparece desaconsejada como norma tácita en el universo escolar (Bourdieu, 1997), en este período adicionalmente se generaron representaciones negativas acerca de los beneficiarios como “interesados” (en el

dinero), reactualizando concepciones fuertemente arraigadas en el campo escolar en el que las mediaciones materiales no solo carecen de valor simbólico sino que son rechazadas como fuentes legítimas del “interés” por el conocimiento.

Asimismo, y dada la desvalorización escolar de la cultura popular estructuralmente arraigada en los valores del campo educativo, la promoción del ingreso y permanencia de los jóvenes de sectores populares fue de la mano de bajas expectativas de rendimiento, cuyo impacto sobre el trabajo pedagógico ha sido estudiado por la literatura especializada (Tenti, Corenstein y Cervini, 1984).

Con el cambio de siglo, sin embargo, estas primeras acepciones fueron superponiéndose a otras o reemplazadas por dispositivos de intervención social hacia los grupos más vulnerables bajo nuevos supuestos y perspectivas.

¿HACIA UN NUEVO MODELO DE ATENCIÓN A LA DESIGUALDAD? LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO Y LOS NUEVOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

El estallido social de diciembre de 2001 en Argentina marcó un punto de inflexión en el campo político y afectó la articulación entre política social y política escolar. Una de las primeras medidas del gobierno de transición fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Decreto 565/02), que extendió a dos millones de beneficiarios la ayuda económica, estableciendo como condicionalidad la asistencia escolar de los hijos menores a cargo bajo la retórica de un “derecho familiar a la inclusión social”.

Este programa puede ser considerado un anticipo de las transformaciones que, a partir de la asunción del kirchnerismo (2003), se sucedieron en Argentina, a la luz de los procesos comunes a gran parte de los países latinoamericanos de impugnación de las políticas neoliberales, procesos cuya radicalidad dependió, en cada caso, de las relaciones de fuerza social imperantes. En este nuevo contexto, nuestro país avanzó hacia la revalorización de la política frente a la “mano invisible del mercado”, mediante medidas orientadas a reactivar el mercado interno y fomentar el consumo, aunque en menor medida desarrolló procesos distributivos tendientes a cerrar brechas de desigualdad (Feldfeber y Gluz, 2011).

En este nuevo escenario, distintos estudios comenzaron a discutir el giro que los llamados gobiernos de “nuevo signo” (Moreira *et al.*, 2008) llevaron adelante en el plano de las políticas sociales en la llamada fase “posneoliberal” (Sader, 2008), evidenciando la tendencia hacia una mayor universalidad e integralidad de las intervenciones que, en el caso de Argentina, se consolidó con la Asignación Universal por Hijo (Gluz y R. Moyano, 2011; Danani y Hintze, 2011 y 2015; Mazzola, 2012; Valencia Lomelí, 2013; Poggi, 2014; Valencia Lomelí y Barba Solano, 2016). De allí se construyó cierto consenso en considerar que se trató de medidas basadas en

una nueva racionalidad que desplaza el objetivo del mero combate a la pobreza hacia la preocupación por contemplar una diversidad de intervenciones sociales del Estado con pretensión de “inclusión social”, cuestión que incluso ha llevado a poner en discusión en el campo académico en qué medida la complejidad de dichas intervenciones habilita a que hoy puedan continuar siendo consideradas como PTCL.

Si bien en los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner las acciones tendieron a ampliar las políticas preexistentes de inserción social, progresivamente se fue avanzando hacia un nuevo paradigma de protección ampliada (Mazzola, 2012). El Plan Familias fue un primer paso hacia ese objetivo al proponer una transferencia condicionada a la salud y educación de los menores a cargo,⁴ proporcional en sus recursos a la cantidad de hijos e incluyendo como beneficiarios no solo a los desempleados, sino también a los trabajadores con un salario menor al Mínimo Vital y Móvil (SMVyM).

Durante ese periodo, en el campo escolar, y en el marco de la agenda de inclusión social en educación, se incorporó a grupos poblacionales antes desconsiderados, como el caso de los jóvenes fuera de la escuela, a través del Programa Nacional de Inclusión Educativa (2005)⁵ de becas de apoyo económico. Si bien este programa sostuvo la lógica de programa, abandonó la restricción de los cupos que promovía la competencia por el acceso al beneficio (Gluz, 2015) coexistiendo, en efecto, con las becas precedentes.

Estas líneas de intervención sectoriales convergieron en 2009 al instaurarse la AUH como estrategia común de transferencias de recursos a las familias en el marco de una estrategia con pretensión intersectorial.⁶ La AUH constituye una política de transferencia monetaria de carácter no contributivo, para familias no insertas en el mercado formal de empleo o que lo están pero debajo del salario mínimo vital y móvil. El monto asignado es por cada menor de 18 años (o hijo con discapacidad) y hasta cinco hijos. Se lanzó por decreto presidencial 1602/2009 y en julio de 2015 se incorporó a la ley de Asignaciones familiares, integrándose de modo definitivo a la seguridad social en su conjunto.

La AUH absorbió tanto los programas preexistentes de transferencias condicionadas de ingresos de los ministerios de Desarrollo Social, como los de becas estudiantiles del sector educación. Acorde al nuevo paradigma, se asigna, sin cupo, a todos quienes cumplan las condiciones, en cualquier momento del año, en el marco del sistema de seguridad social y sin mediaciones partidarias o de organizaciones sociales.

⁴ Si bien la transferencia del Plan Familias no es directamente proporcional a la cantidad de hijos, al monto base se adiciona un monto menor por cada hijo y ya no un monto unificado por jefe/a de hogar.

⁵ Programa desarrollado bajo la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas.

⁶ En el sector educación se sostuvieron de modo residual becas para grupos originarios y población en condición de encierro, entre otros.

Con la AUH, el Estado se propuso asumir la responsabilidad de garantizar las condiciones para hacer efectivo el cumplimiento de las condicionalidades mediante la creación de una mesa interministerial –conformada por los Ministerios de Salud, Desarrollo Social, Trabajo, Interior, Educación y la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)– como ámbitos para coordinar procedimientos. Con ello, se buscó garantizar los procesos de inclusión escolar de las familias receptoras a través de acciones con otros sectores, de modo de que el cumplimiento de la condicionalidad educativa no se convirtiera meramente en una cuestión de responsabilidad individual, como sucedía con los beneficiarios de planes previos.

Estas transformaciones dieron lugar a una vasta producción académica que pretendió dar cuenta del alcance, las dinámicas y las consecuencias sociales de la medida. Respecto de la AUH y el ámbito escolar, la relación ha sido abordada desde perspectivas tendientes a señalar los alcances positivos en términos de cobertura de la protección social y los impactos indirectos que la AUH genera sobre el sistema educativo a partir del mejoramiento significativo de las condiciones de vida de las familias, el acceso al consumo o, simplemente, el descenso de la pobreza y la indigencia (Agis, Cañete y Panigo, 2010; MEN, 2011 y 2014; Mazzola, 2012; Perczyk, 2014, entre otros). Otras miradas, en cambio, sin desconocer la trascendencia del programa en términos de la ampliación de derechos a amplios sectores de la población históricamente postergados, se han concentrado en mirar más críticamente cómo las transformaciones en el paradigma de la protección social que implicó la AUH conviven con diversos mecanismos de control y sanción que resultan más próximos a los supuestos de responsabilización individual y a los formatos focalizados/residuales que caracterizaban a los programas previos en tensión con las pretensiones de ampliación de derechos (Danani y Hintze, 2011, 2015; Gluz y R. Moyano, 2011, 2013, 2014, 2016; Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013; Feijoo y Corbeta, 2015; Arcidiácono, 2017). Estas últimas preocupaciones alentaron el fortalecimiento de abordajes novedosos en el estudio de las políticas sociales en nuestro país que recuperaron la perspectiva de los actores en el marco de los procesos de implementación local de las políticas. Se trató de estudios que se interesaron en conocer los universos de sentido de aquellos que participan de esos programas, centrándose en los “burócratas de gestión indirecta” (Ambort, 2016) y de su incidencia en la política a través de las microdecisiones configuradas al amparo de los sentidos que portan, complementando, de este modo, los estudios sobre los destinatarios de las intervenciones (Paura y Zibecchi, 2014). Desde el campo educativo, esta línea de estudios (Gluz y R. Moyano, 2011) fue tempranamente promovida en el año 2010, a través de una investigación cualitativa realizada a pedido de las autoridades del Ministerio de Educación de la Nación (MEN, 2011),⁷ situando su interés

⁷ Estas discusiones no solo estuvieron presentes en el campo académico sino que se instalaron en la agenda pública a través de las propias regulaciones del Ministerio de Educación, que ex-

en las mediaciones y sentidos que construyen los actores estatales que participan de las políticas (Chiara y Di Virgilio, 2005; Soldano, 2009, entre otros) y los modos de apropiación de los destinatarios. Posteriormente, este estudio se complementó con otro, de corte cuantitativo, que relevó comparativamente la perspectiva de los estudiantes pertenecientes a familias perceptoras (respecto de quienes no lo son) con relación a sus trayectorias educativas y condiciones de vida (MEN, 2014).

Estos primeros avances pusieron de relieve los nudos problemáticos que obstaculizan las tendencias inclusivas propuestas en la medida (Gluz y R. Moyano, 2011). Allí se evidenció cómo se articulaba la política con tradiciones institucionales arraigadas y representaciones hacia los sectores más vulnerables que motorizaba un trato diferencial hacia los estudiantes y las familias que reciben prestaciones no contributivas, a partir de la distinción que establecen algunos docentes entre los “verdaderos” merecedores de la política y quienes no expresarían un interés genuino por el estudio y solo iban a la escuela “para cobrar”. Asimismo, se advirtió que el elemento que estructura la pretensión coactiva que imprimen muchos actores a la política se articula con una idea que allí denominamos de “derecho provisorio” respecto de la AUH asimilada a los planes sociales previos y considerada una prestación que debe tender a desaparecer. Parte de estas percepciones se arraigan en la pervivencia de mecanismos de control del cumplimiento de las condicionalidades (Gluz y R. Moyano, 2011, 2013), que sostiene la tradición de las políticas focalizadas fundadas en una racionalidad compensatoria entre cuyos efectos los trabajos evidencian la sospecha hacia los grupos más vulnerables de apropiarse indebidamente de beneficios sociales (Tenti, 1991; Grassi, 2002; Gluz, 2006; entre otros).

De allí la pregunta de distintos estudios respecto de las consecuencias de considerar los derechos como condicionalidades y, en esa dirección, en qué medida la condicionalidad educativa (y de salud) es un problema del individuo o es una prestación que debe garantizar el Estado y bajo qué condiciones (Gluz y R. Moyano, 2013; Feijó y Corbetta, 2015; Pautassi, Arcidiacono y Straschnoy, 2013; Arcidiacono *et al.*, 2014; Straschnoy, 2014; Arcidiacono, 2017).

LOS MODOS DE APROPIACIÓN DE LA AUH EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS

El modo como las políticas sociales operan sobre la realidad escolar no puede dejar de considerar la subjetividad de los actores construida al amparo de las condi-

presaron las preocupaciones oficiales por articular el apoyo que significó la integración a la seguridad social de los grupos más desfavorecidos con las transformaciones institucionales necesarias para garantizar la obligatoriedad escolar como una responsabilidad pública. De allí las acciones tendientes a revisar los modelos institucionales, los regímenes académicos, los contenidos escolares, entre otras cuestiones.

ciones que estructuran la vida institucional y las posiciones de los sujetos.

Esta aproximación supone comprender las posiciones estructurales en las cuales los sentidos subjetivos se enmarcan, es decir, los atributos centrales que a nivel normativo e institucional definen la política social en los niveles recientemente obligatorizados, donde hace foco este trabajo y redefinen la institucionalidad precedente. Este es el plafón sobre el cual los docentes interpretan las políticas de inclusión, y la AUH en particular, y las dinámicas que ello genera en la cotidianeidad escolar en escuelas del conurbano bonaerense. Indudablemente, una parte de los fenómenos analizados se explica por el impacto subjetivo de años de desmantelamiento de las dimensiones del Estado benefactor y las actuaciones de la política social neoliberal sobre las distintas esferas de la vida social, cuya redefinición no tiene un correlato lineal ni en las institucionalidades ni en el sentido práctico de los agentes escolares.

AUH Y EDUCACIÓN: LAS CONDICIONES NORMATIVAS E INSTITUCIONALES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN CONTEXTOS DE EXPANSIÓN DE LA OBLIGATORIEDAD ESCOLAR EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

La condicionalidad educativa que supuso la AUH se desarrolló en el marco de transformaciones relevantes de las orientaciones político-educativas, que cristalizaron en el Plan Nacional de Educación Obligatoria (Resolución N° 79/09). En línea con la Ley de Educación Nacional (2006) sancionada tres años antes, concibió la educación como un derecho y avanzó en el cuestionamiento de las dinámicas escolares selectivas reformulando, al menos en las orientaciones, la institucionalidad vigente hasta entonces.

Las preocupaciones por la ampliación de la obligatoriedad se diferenciaron según las historias de cada uno de los niveles educativos y de cómo las tradiciones institucionales operaron de modo selectivo en cada uno de ellos. En el caso particular de la escuela secundaria, por ejemplo, la preocupación central fue la organización históricamente selectiva del nivel. De allí que las principales intervenciones se dirigieran a la promoción de estrategias para mejorar las trayectorias escolares de los grupos históricamente excluidos, disminuir las tasas de repitencia, sobreedad y abandono, definiendo, entre sus líneas de acción, propuestas de apoyo escolar y revisión de normas de promoción y acreditación, y la implementación de estrategias para regularizar trayectorias escolares, entre otras cuestiones. En el caso del nivel inicial, en cambio, las deudas en materia de oferta educativa estatal motorizaron políticas para promover un proceso activo de ampliación de la cobertura y nuevos mecanismos de asignación de vacantes a través, por ejemplo, del llamado listado de “excedentes”. Se trató de una práctica que permitió comenzar a nomi-

nalizar y registrar a la población que año a año no encontraba vacantes en las escuelas y cuyo destino se desconocía⁸ como fuente de información inmediata para avanzar en la construcción de nuevos edificios. Vale destacar también que dichos cambios estaban enmarcados en el incremento del financiamiento educativo, de mejora de las condiciones salariales docentes y, más recientemente, del reconocimiento de los docentes como sujetos del derecho a la educación al garantizar capacitación gratuita, universal y en servicio (Feldfeber y Gluz, 2014).

Pero, más allá de los importantes avances de la AUH a nivel normativo y de ciertas dimensiones de la institucionalidad para garantizar el derecho a la educación, uno y otro sector revistieron límites que obturaron las transformaciones previstas. En el caso de la AUH, persistieron mecanismos de control que pautaron procedimientos que colisionaron con las perspectivas democratizadoras de las medidas implementadas. Si bien pretendió equipararse al salario familiar de los trabajadores formales, a diferencia de este, la AUH cuenta con mecanismos punitivos de control más estrictos.⁹ En primer lugar, se retiene el 20% del estipendio hasta la presentación anual de cumplimiento de las condicionalidades, momento en el que se reintegra esa retención; en segundo lugar, su certificación materializa en una Libreta Nacional de Seguridad Social construida bajo estrictas normas de seguridad para evitar cualquier alteración de información. Ambos mecanismos, que evidencian la pervivencia de institucionalidades y reglas del juego previas, se distancian del escaso control dispuesto hacia los trabajadores formales y constituye uno de los puntos sobre los cuales se despliegan prácticas que, en consonancia con las representaciones negativas hacia los perceptores profundizadas por las políticas focalizadas compensatorias, atentan, en muchos casos, contra los procesos de reconocimiento del otro como igual, como ciudadano (Gluz y R. Moyano, 2011; Gluz, Karolinski y R. Moyano, 2014).

En el caso de las políticas educativas con las que la AUH debía articular, los límites se vincularon a los problemas de cada nivel. En el nivel inicial, por ejemplo, se observa que los esfuerzos públicos destinados a los distritos más vulnerables no fueron suficientes para saldar las deudas históricas en materia de oferta ni para garantizar los recursos humanos adecuados para incluir especialmente a los niños y niñas con discapacidad mediante la incorporación a los planteles de más maestras integradoras y una formación específica hacia las docentes comunes.

⁸ El término *excedentes* es una categoría nativa (Guber, 2011) que en las instituciones se utiliza para referirse a los niños que no encuentran vacantes en las escuelas. Históricamente, este fenómeno era un hecho totalmente naturalizado por el sistema y las instituciones que no advertían la necesidad de registrar esa información como modo de avanzar en la construcción de un diagnóstico sobre el problema de la exclusión escolar y delinear estrategias públicas de intervención.

⁹ Una vez al año, los trabajadores incorporados al régimen de salario familiar vía el trabajo formal cobran una ayuda escolar para la que es imprescindible presentar certificado de escolaridad. No obstante, se desconocen estudios sobre el control de la asistencia a la escuela de los trabajadores formales más allá de las demandas patronales por la certificación, tampoco sobre el control de Anses sobre esta población.

En el caso de la oferta de jardines, en algunos casos se había construido la infraestructura pero había demoras en la designación de las plantas orgánico-funcionales; en otros, el crecimiento poblacional en barrios precarios segregados generaba adicionalmente como problema la falta de espacios ociosos y de territorios habilitados para avanzar con nuevas creaciones (Gluz *et al.*, 2014).

En el caso del nivel secundario, por su parte, las nuevas demandas laborales que generaron las dinámicas impulsadas por las denominadas políticas de inclusión se sostuvieron en condiciones de baja transformación en la estructura del puesto de trabajo docente y de los regímenes académicos y definiciones curriculares en que este se sustenta (Gluz y R. Moyano, 2016b). Más allá de las importantes discusiones y los ensayos a baja escala de construir otra institucionalidad (Terigi, Briscioli, Scavino, Morrone y Toscano, 2013), los jóvenes continúan cursando simultáneamente entre once y catorce asignaturas y, para aprobar el año, solo pueden adeudar la aprobación de dos de ellas. En caso de desaprobado más cantidad de asignaturas, repiten y deben recurrar todas las asignaturas, aun las ya aprobadas.

ENTRE LA PERSISTENCIA DE ESTIGMATIZACIONES A LA POBREZA Y NUEVOS ENFOQUES DE DERECHOS: PERSPECTIVAS DOCENTES SOBRE LA AUH

El modo como los agentes significan el sentido de la AUH en el campo escolar es un potente mediador de la medida, de su traducción en los ámbitos locales y, por ende, de las consecuencias sociales en este espacio institucional específico.

La educación como obligación a cumplir por los sectores populares aparece con mayor potencia en el discurso de estos actores que la idea de educación como derecho que debe ser respaldado públicamente. De allí que la AUH sea mayormente concebida por los docentes, en sus propios términos, como un mecanismo válido de coacción hasta tanto las familias “comprendan” que los niños y jóvenes “deben por ley” ir a la escuela. Docentes, directivos y —en mucha menor medida— las familias reclaman mayor poder de sanción para quienes no cumplen con la asistencia escolar, situación que no cuenta con la misma aceptación para los sectores más acomodados, para quienes la asignación familiar es parte de su salario y los mecanismos institucionalizados de control son sumamente laxos.¹⁰ Esta lógica de control podría comprenderse en lo que algunos trabajos han señalado como la lógica de la corresponsabilidad/condicionalidad en el caso de las políticas para los sectores sociales en condición de pobreza, como dispositivo clave para la aceptación de un régimen no contributivo (Paura, 2017).

¹⁰ Estos resultados confrontan con los de Ambort (2016) en Córdoba y lo que define como una posición contemplativa de los docentes frente a la AUH.

La demanda de mayor fiscalización se expresa, por ejemplo, en una intención explícita de controlar el gasto que realizan los perceptores con los recursos procedentes de la AUH, la cual, en muchos casos, lleva implícita la pretensión de ejercer un control moral sobre los comportamientos y conductas de las familias sobre distintas facetas de su desempeño social. Tal como evidencian investigaciones anteriores (Gluz, 2006), si hay algo común entre el discurso acerca del esfuerzo y el del control del gasto sobre los recursos que les brinda el Estado, es la atribución de un parámetro específico de distinción de los sectores más vulnerables, esto es, el tener otras “necesidades”: lo básico, lo mínimo, como propiedad específica de los pobres. Por ello, critican la compra de celulares o zapatillas de marca y califican a estas familias como interesadas en el dinero y desinteresadas de la escolarización.

Otra expresión de esta perspectiva se evidencia en instituciones que generan dinámicas coactivas frente a la firma de libretas, esto es, presión para que paguen la cooperadora a quienes esperan en fila el trámite o pequeñas “mentiras” a través de las cuales directivos amenazan con no firmar las libretas si ellos perciben que los niños no asisten “de corrido” a la escuela.

Yo con algunas mamás fui bastante estricta. Cuando me venía una mamá de una nena que 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” [...] y la empezó a traer, pero ahora empezamos a presionar y a correrlas un poquito con que no pueden tener faltas injustificadas. Uno es recontra permisivo, después para aflojar hay tiempo, pero en algún momento tenés que apretar. (Directora, Jardín de Infantes).

En este contexto, la articulación entre educación y AUH adquiere un sentido circular, ya que, si bien el acceso a la AUH requiere la condición de escolaridad, para muchos docentes, en cambio, la educación aparece como un prerequisite para utilizar “correctamente” esos recursos en los procesos de escolarización.

Pero también las representaciones negativas sobre los destinatarios de la medida se expresan en los modos en los que los docentes representan los enojos de las familias frente a la vulneración de derechos como expresión de una supuesta violencia intrínseca de estos grupos. En el nivel inicial, por ejemplo, ello ocurre frente a la falta de oferta en el momento de inscripción, cuando se reactiva la lucha entre las familias por las vacantes, el riesgo de que sus hijos no accedan a la escolaridad y a la vez quedar excluidos del sistema de seguridad social (al no poder certificar la asistencia escolar).

Estas situaciones ponen de relieve una de las facetas más complejas de la intersectorialidad que pretende configurarse, referidas a las responsabilidades públicas compartidas que no terminan de regularse en un contexto de labilidad institucio-

nal. De este modo, la articulación de la extensión de la obligatoriedad que estipula la Ley Nacional de Educación y la certificación educativa que la AUH establece como requisito de continuidad genera un vacío frente a la ausencia de oferta disponible que los ministerios no regulan dejando la resolución del problema al arbitrio de los actores territoriales. En efecto, las mesas interministeriales como ámbito de acuerdo no establecen responsabilidades ni mecanismos de decisión, sino que estos dependen de las voluntades de quienes los componen. Así, mientras que algunos distritos proponen firmar la libreta a quienes están inscriptos en lista de espera por falta de vacantes (como estrategia para garantizar la percepción sin garantizar el derecho a la educación), otros, en cambio, consideran indeseable sostener esta ficción, por lo que se desconoce cómo resuelven las familias el cumplimiento de una condicionalidad en situaciones de escasez de vacantes. En estos casos, las instituciones y sus actores quedan entrampados en su rol de funcionarios públicos sin poder para garantizar derechos pero con la responsabilidad de su certificación.

Entre las consecuencias más significativas de estos límites se observa el despliegue de dinámicas “de competencia entre los actores”, que se expresan en las luchas por la apropiación de los recursos (asociados efectiva o potencialmente a las políticas) que pueden tener una fuerza disgregadora y potenciar la estigmatización de los sectores en condición de pobreza. De este modo, lejos del reconocimiento mutuo y la fraternidad de las relaciones de igualdad entre ciudadanos, la sociabilidad se despliega en el marco de la lucha por el “merecimiento”.

Una cuestión particularmente sensible para los docentes con hijos en edad escolar es la comparación entre la AUH con su propio salario familiar. Muchos construyen un argumento en el que, como un juego de suma cero, consideran que a unos “les sacan” para darles a otros. Aunque esta interpretación pone en pie de igualdad situaciones difícilmente homologables, como la de los trabajadores en blanco que superan el salario mínimo —es decir, el caso de muchos docentes y de las familias que reciben AUH—, la comparación surge de forma inmediata, casi instintiva, en los relatos relevados. Ellos dan cuenta de la persistencia en el imaginario docente de lógicas ancladas en el paradigma asistencialista, donde la distribución de los recursos públicos era escasa, poniendo a competir a los sujetos por el acceso a bienes que, en tanto derechos, debía garantizar el Estado.

Yo creo que lo primero que hay que hacer es una encuesta a los padres de cada uno, me parece a mí. Dónde trabajan, qué hacen, de qué viven, cómo se sustenta la familia. Entonces, ahí sí, decir “bueno te corresponde, no te corresponde”. Te digo más, yo soy docente, ¿no? Tengo a cargo mis dos hijos hace nueve años porque soy viuda. Cuando llegué a mi tercer cargo me sacaron el salario familiar, ¿por qué? porque me excedo. Y bueno, pero yo necesito trabajar porque soy el sostén de la familia, mantengo a mis dos hijos... ¿y?...Tengo 38 módulos por semana, pero no es porque diga “ah! quiero trabajar”, es porque no me queda otra, ¿me entendés? Y, sin embar-

go, ¡chau salario!, ¿por qué? Porque me excedo. Y vos decías, “bueno la pucha, estás trabajando para esforzarte y pareciera que cuando más trabajo tenés, más castigo hay”. (Docente, nivel secundario).

Se trata de una perspectiva anclada en etapas anteriores del mercado laboral, donde el esfuerzo se constituye en el mecanismo de integración social al empleo, a la escuela, etc. Desde allí es que juzgan como una “injusticia” el supuesto tratamiento diferenciado contenido en la medida entre los grupos sociales que cobran la AUH y algunos docentes que han perdido el beneficio del salario familiar.

Esta dinámica entre quienes se consideran “verdaderos” merecedores de los distintos derechos y los “ficticios” (aquellos solo interesados en el dinero pero que no los consideran “meritorios” en esta carrera por diferenciarse y ser merecedores) se expresa también en las disputas entre las familias, en especial por la consecución de vacantes en el nivel inicial.

Hay muchos que cobran y no tendrían que estar cobrando. Una, porque se abusan de los chicos también. Los mandan al colegio porque ganan una plata, y los que no iban al colegio ahora van porque las madres quieren la plata. (Madre, nivel inicial).

De este modo, las luchas por ser los “verdaderos merecedores” de la política social se distancia de la lógica del derecho y configura una perspectiva más vinculada al privilegio de quienes acceden a prestaciones y protecciones que debieran universalizarse. Estas situaciones se evidencian en territorios donde se concentran históricas condiciones de vulnerabilidad social y acumulación de desventajas en la población, donde las políticas públicas de los gobiernos de nuevo signo no alcanzaron a revertir las significativas deudas sociales.

Distanciándose de esta mirada aparecen también perspectivas emergentes más complejas sobre el problema de la exclusión escolar y la injerencia de la AUH sobre dicho fenómeno que, aunque aún minoritarias, van ampliando los márgenes para la reflexión sobre cómo operan los mecanismos excluyentes dentro y fuera de la escuela. Se trata de una posición que promueve la reflexividad en los docentes respecto de su trabajo, del modo cómo, a través de la enseñanza, pueden avanzar hacia mayor igualdad o, por el contrario, reproducir mecanismos menos visibles de diferenciación.

En todos los casos, este enfoque tiende a un cuestionamiento de las múltiples dimensiones de la desigualdad y arroja una mirada más matizada acerca del proceso de exclusión que interpela a las instituciones educativas y a sus prácticas como mediadoras en las garantías de derechos.

Si lo que querían es que estén adentro de la escuela lo han logrado. Ahora falta lograr que estén para aprender, que me parece que es la parte que falta. (Docente, nivel secundario).

En este sentido, muchos docentes expresan la preocupación de que los jóvenes incorporados a la escuela queden excluidos del conocimiento por acceder a “aprendizajes de baja relevancia” (Terigi, 2009), lo que constituye una forma sutil de exclusión educativa cuando los jóvenes de los sectores populares acceden a versiones devaluadas de los contenidos curriculares que dificultarán sus posibilidades futuras de seguir estudiando.

Esta perspectiva respecto de las desigualdades educativas que hemos definido como *dinámica y multicausal* (Gluz *et al.*, 2016b) pone de relieve la necesidad de discutir tanto el privilegio cultural que reproduce la escuela a través de sus mecanismos de dominación y legitimación de la desigualdad (Bourdieu, 2002) como los límites de la “universalización sin derechos” (Gentili, 2009) y de las pretensiones de cambio sin modificar la estructura de inserción laboral de los docentes.

La inclusión me parece que no sirve si no está acompañada de otras cosas. Porque yo le puedo decir a este chico que deja la escuela porque se va a trabajar “mira, la escuela es obligatoria. Yo te obligo y tengo poder de policía como Estado” pero si yo no le ofrezco la posibilidad de que ese chico tenga garantizado las necesidades básicas, ¿cómo le voy a pedir que deje de trabajar para que se inserte en la escuela. No lo puedo hacer. Entonces desde ese punto de vista la inclusión no es tal [...] la inclusión no es “yo te abro la puertas y que vengan todos”. También como docente, si yo tengo 40 pibes adentro de esta aula, para mí como docente es muy difícil elaborar las estrategias [...] Si yo tengo más de 25, 30 pibes ya es muy difícil dar clases en esas condiciones. Y si a eso le sumas que muchos chicos tienen problemáticas sociales, llámese violencia familiar, adicciones y demás, y los tenés todos en un contexto donde tenés tanta gente hacinada dentro de un aula es muy difícil dar clases. Entonces con lo cual, es muy difícil que el pibe aprenda también, a lo sumo [...] termina siendo más contenido el chico dentro de la escuela que educado. Y la contención no es lo que le va a dar cultura general, no es algo que lo va a preparar [...] Me parece que la escuela no es el lugar apropiado para la contención, porque después ese chico va a salir sin la suficiente educación formal como para ir, por ejemplo, con su título de quinto año a trabajar a una farmacia, y resulta que Química, la verdad, no vio casi nada y el docente estaba más preocupado porque este chico recibiera una atención psicológica, que recibiera una atención social, que propiamente para dar su materia. Y también me pasa a mí como preceptora. (Preceptora, nivel secundario).

Desde esta última posición, la denominada inclusión es entendida como un proceso —o un conjunto de procesos— que afecta de forma cambiante a personas y colectivos. A través de ella se proclama la necesidad de ir más allá de la simple escolarización para hacer efectivo el derecho a la educación (Tenti Fanfani, 2003) y considerar cómo operan las viejas y precarias condiciones de trabajo con las nuevas demandas laborales que traen de la mano los procesos de masificación esco-

lar en contextos de exclusión social. Sin lugar a dudas, como lo muestran también otros estudios sobre el tema (Corvalan, 2016), la AUH en el campo escolar constituye una medida controversial frente a la que los docentes asumen posiciones encontradas.

REFLEXIONES FINALES

Como hemos sostenido en trabajos previos (Gluz y Rodríguez Moyano, 2011 y 2017; Gluz *et al.*, 2014), el avance hacia políticas fundadas en el derecho para atender la desigualdad en el campo educativo, en clara confrontación con la lógica sectorial y asistencial de la década previa, generó, entre otros cambios, que la condicionalidad educativa no fuera una responsabilidad individual, como sucedía con los beneficiarios de planes previos, sino una responsabilidad del Estado. Este giro significó que problemáticas como la asignación de vacantes o la revisión de los mecanismos de escolarización de distintos grupos sociales ingresaran como temas de la agenda pública y no como bienes a ser adquiridos a partir de los recursos individuales en un mercado escolar profundamente desigual.

Sin embargo, y recuperando las tensiones planteadas en el título del artículo, advertimos que los avances de las políticas recientes en el campo escolar —en términos de derecho social y responsabilidad estatal de las trayectorias bajo una perspectiva integral e intersectorial—, en el marco de transformaciones más débiles a nivel de la institucionalidad, limitan el avance y fortalecimiento de nuevas perspectivas fundadas en la lógica del derecho. Estas condiciones constituyen, en efecto, la base sobre la que se reeditan perspectivas propias de paradigmas anteriores sobre los beneficiarios de los PTCl en los modos de apropiación local de las políticas (Gluz y Rodríguez Moyano, 2013; 2014; 2016).

El avance hacia un enfoque integral de derechos requiere transitar hacia mecanismos de reuniversalización de los servicios públicos pertinentes y de calidad y no solo como estrategias temporales enmarcadas en estrategias de contención a la emergencia social. Si esta es la pretensión, la pregunta es si un derecho puede constituirse en condicionalidad o, de otro modo, cuáles son los riesgos de los derechos constituidos en condicionalidades a partir de los requerimientos que la certificación de estas supone para grupos poblacionales específicos.

Asimismo, es indudable que la articulación entre AUH y educación condujo a interpelar a las instituciones educativas, a sus prácticas instituidas y a los mecanismos de selectividad social que persisten en sus modos de organización curricular y en los regímenes académicos. Pero también, que la escuela en tanto institución que participa de los mecanismos de reproducción de posiciones sociales diferenciales es una estrategia de los grupos mejor posicionados para sostener privilegios.

De allí las luchas distintivas, los distintos mecanismos de estigmatización hacia los grupos recientemente incorporados a la escuela, que atentan contra la constitución de sujetos de derechos capaces de participar en condiciones equivalentes en la esfera pública.

Las reglas de juego configuradas en el marco de políticas sociales neoliberales, pero también las dinámicas institucionales selectivas de niveles educativos que históricamente atendieron a sectores selectos, han sido interpeladas por proyectos orientados a la ampliación de derechos. No obstante, y como hemos demostrado, aún quedan desafíos pendientes.

La situación descripta es tanto más compleja en el actual escenario político en el que los avances hacia la lógica del derecho se encuentran amenazados por distintos mecanismos de reestructuración meritocrática de la escuela. Las medidas de la nueva derecha (Zibechi, 2016) retrotraen los avances que, aunque insuficientes, se empezaban a avizorar en las institucionalidades que median la garantía de derechos. Las intervenciones de la provincia de Buenos Aires, la de mayor significatividad, tanto cuantitativa como política, son ejemplos paradigmáticos de las nuevas orientaciones de política: la derogación de la resolución sobre promoción automática en el primer ciclo de la escuela primaria en nombre de evitar el facilismo o el Programa Abanderados para asignar trabajo en el Estado al mejor promedio de cada distrito –solo a uno de los cientos de miles de estudiantes– marca un nuevo paradigma en el cual la lógica competitiva e individualizadora vuelve a imponerse por encima de la responsabilidad pública y colectiva sobre la escolarización de la infancia y la adolescencia en el país. ■

Bibliografía

AGIS, E.; CAÑETE, C. y PANIGO, D. (2010). "El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina". CEIL/Piette/Conicet. Disponible en http://www.ceilpiette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf.

AMBORT, M. (2016). "Atenciones y desatenciones. Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, condicionalidad educativa y agentes burocráticos", *Raigal* 2 (2); disponible en: <http://raigal.unvm.edu.ar/ojs/index.php/raigal/rt/printerFriendly/23/64>.

ANDRENACCI, L. y REPETTO, F. (2006). "Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana". Mimeo. Washington DC: Indes.

ARCIDIÁCONO, P.; Gamallo, G. y Straschnoy, M. (2014). "Programas sociales y protección social no contributiva en la post-convertibilidad argentina". En: *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* N° 60, pp. 57-86.

BARBA SOLANO, C. y VALENCIA LOMELÍ, E. (ed.) (2016). *La reforma social en América Latina en la encrucijada*. Buenos Aires: Clacso.

BOURDIEU, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.

CHIARA, M. y DI VIRGILIO, M. (2005). *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. UNGS/Prometeo.

CORVALÁN, F. (2016). "Actitudes docentes acerca de la Asignación Universal por Hijo. Estudio comparativo (2010-2013)". *Revista Ciencia, Docencia y Tecnología*, Vol. 27, N° 1 52.

DANANI, C. (2013). "El espacio público en su laberinto: las políticas sociales y las confrontaciones del universalismo". En: Gluz y Arzate Salgado. *Debates para una reconstrucción de lo público en educación*. Buenos Aires: UNGS/UAEM, pp. 59-75.

DANANI, C. y HINTZE, S. (ed.) (2011a). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.

— (2015). *Protecciones y desprotecciones II: problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Buenos Aires: UNGS.

DÍAZ LANGOU, G. (2012). "La implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos subnacionales". Documento de trabajo N° 84, Buenos Aires: Cippec.

DUSCHATZKY, S. y REDONDO, P. (2000). "Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas". En: Duschatzky, S. (ed.). *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós, pp. 121-186.

FEIJOÓ, M. y CORBETTA, S. (2015). "La institución escolar y la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH)". En: Pereyra, A. et al. *Prácticas pedagógicas y políticas educativas: investigaciones en el territorio Bonaerense*. Buenos Aires: Unipe/Editorial Universitaria, pp. 401-426.

FELDFEBER, M. y GLUZ, N. (2011). "Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de 'nuevo signo'". En: *Educação e Sociedade*. Campinas: Cedes, N° 115, abr-jun.

— (2014). "Políticas para la Educación básica en Argentina. Los desafíos de la 'inclusión'"; año 8, N° 14. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, CNTE, jan-jun., pp. 65-79.

GENTILI, P. (2009). "Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina". En: *Revista Iberoamericana de Educación*. N° 49, 19-57.

GLUZ, N. (2006). *La construcción socio-educativa del becario. La productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media*. Buenos Aires: IIPE/Unesco.

—— (2015). "Política social y educación en la última década en Argentina: reconocimiento de derechos, institucionalidad y relaciones sociales". En: Arzate Salgado, J. (ed.). *La pobreza como construcción científica, ideológica y política. Cuatro ensayos desde América Latina*. Toluca, México: Ediciones Eón/Red Mexicana para el Estudio de Políticas Sociales-Universidad Federal do Espírito Santo. ISBN978-607-9426-39-2, pp.75-91.

GLUZ, N.; KAROLINSKI, M. y RODRÍGUEZ MOYANO, I. (2014). "Políticas sociales y democratización de la educación: sentidos sobre la inclusión escolar de la primera infancia a partir de la implementación de la AUH (Asignación universal por Hijo) en la provincia de Buenos Aires (2009-2013)". En: Levy, B. et al. (ed.). *Avances y desafíos en políticas públicas educativas: análisis de casos en Argentina, Brasil, Colombia y Paraguay*. (13-130) Buenos Aires: Clacso, Colección Becas de Investigación.

GLUZ, N. y RODRÍGUEZ MOYANO, I. (2011). "Análisis y evaluación del proceso de implementación y primeros impactos en el sector educación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) - Caso provincia de Buenos Aires. Resumen ejecutivo". Disponible en http://www.ungs.edu.ar/ms_idh/wp-content/uploads/2011/11/Resumen-Ejecutivo-de-la-Investigaci%C3%B3n-AUH2.pdf.

—— (2013). "Asignación Universal por Hijo, condiciones de vida y educación. Las políticas sociales y la inclusión escolar en la provincia de Buenos Aires". En: *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, (21). (eds.). College of Education University of South Florida-Mary Lou Fulton College of Education Arizona State University. Disponible en: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1102>.

—— (2014). "Lo que la escuela no mira, la AUH 'non presta'". Experiencia escolar de jóvenes en condición de vulnerabilidad social", Vol. 1, N° 41. *Revista Propuesta Educativa*, Buenos Aires: Flacso, junio 2014. Disponible en: <http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/articulo.php?id=41&num=41>, pp. 63-73.

—— (2016a). "Transformaciones en el sistema de protección social y escolarización: balances y perspectivas en vistas a la democratización de la educación". En: Ruiz del Ferrier, C. y Tirenni, J (comps.). *El sistema de protección social en la Argentina y en América Latina. El rol del Estado frente a la cuestión social*. Documento de trabajo N° 3, Flacso ISBN 978-950-9379-37-4. En: http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1464677946_219.pdf.

—— (2016b). "Nuevas pretensiones en viejas institucionalidades: las condiciones de producción del trabajo docente en el contexto de las políticas de inclusión en la Provincia de Buenos Aires". En: *III Seminario Nacional Red Estrado Argentina. Formación y Trabajo docente: aportes a la democratización educativa*. FaHCE UNLP

GLUZ, N.; RODRÍGUEZ MOYANO, I. y YAPURA, S. (2016). "Políticas de 'inclusión', condiciones de trabajo docente y construcción de sentidos: la educación secundaria en la provincia de Buenos Aires". En: *XI Seminario de la Red Estrado "Movimientos Pedagógicos y Trabajo Docente en tiempos de estandarización"*, Ciudad de México, 16, 17 y 18 de noviembre.

GRASSI, E. (2002). "El asistencialismo en el estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90". En: *Congreso Nacional de Políticas Sociales*, Asociación Argentina de Políticas Sociales, Buenos Aires: UNQ. Disponible en: http://ps.unq.edu.ar/trabajos_titulo.asp.

GUBER, R. (2011). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Siglo XXI.

KESSLER, G. (2002). *La experiencia escolar fragmentada: estudiantes y docentes en la escuela media de Buenos Aires*, Buenos Aires: IIPE/Unesco.

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

MEN (2011). "Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH)", Buenos Aires. Disponible en: <http://portal.educacion.gov.ar/asignacion-universal-por-hijo-para-proteccion-social/>.

— (2014). "Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH)". Fase II, Buenos Aires. Disponible en: http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/upload/Informe_general_AUH.pdf.

MONTESINOS, M. P. y SINISI, L. (2009). "Entre la exclusión y el rescate. Un estudio antropológico en torno a la implementación de programas Socioeducativos" en *Cuadernos de Antropología Social*, Buenos Aires: FFyL-UBA, N° 29.

MOREIRA, C.; RAUS, D. y GÓMEZ LEYTON, J. C. (ed.) (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo: Flacso/UNLA/ Uarcis/ Ediciones Trilce.
NEFFA, J. C. (ed.) (2011). "Políticas públicas de empleo I (1989-1999). Empleo, desempleo & políticas de empleo", N° 5. Primer trimestre. Buenos Aires: CEIL/Piette Conicet.

PAURA, V. (2017). "Clima de ideas, categorías expertas y escenarios políticos. La Asignación Universal por Hijo en Argentina como lugar de condensación de saberes, experiencias y disputas". Ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política "Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global", Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017, mimeo.

PAURA, V. y ZIBECCHI, C. (2014): "Dinámicas institucionales, lógicas de los actores y territorio en el estudio de la política social. Veinte años de investigación en la Argentina". En: Pautassi, L. (dir.). *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Biblos.

PAUTASSI, L.; ARCIDIÁCONO, P. y STRASCHNOY, M. (2013). "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos". Cepal/Unicef Chile.

PERCZYK, J. (2014). "La Asignación Universal por Hijo en Argentina". En: Poggi, M. y Feijoo, M. (ed.). *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*. pp. 205-216. IIPE/Unesco, Buenos Aires.

POGGI, M. (2014). "Prólogo". En: Poggi, M. y Feijoo, M. (ed.). *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*, pp. 15-20. Buenos Aires: IIPE/Unesco.

ROMUALDO, V. (2017). "Políticas educativas y desigualdades escolares: el caso del programa Plan de Mejora Institucional (PMI) en el Conurbano Bonaerense". Tesis de Maestría en Política y Gestión de la Educación. Universidad Nacional de Luján. En evaluación.

SADER, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CTA/Clacso.

SOLDANO, D. (2009). "El Estado en la vida cotidiana. Algunos desafíos conceptuales y metodológicos de la investigación sobre política y biografía". En: Frederic, S. y Soprano, G., *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*, Buenos Aires: UNGS/Prometeo, pp. 235-254.

STRASCHNOY, M. (2014). "Distintas miradas, un mismo instrumento: la figura de las condicionalidades en la política social argentina. Los antecedentes de un escenario actual". En: *Revista Trabajo y Sociedad. Sociología del trabajo - Estudios culturales - Narrativas sociológicas y literarias*. N° 25, Invierno 2015, Santiago del Estero, Argentina. Disponible en: www.unse.edu.ar/trabajosociedad.

SVAMPA, M. y PEREYRA, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.

TENTI FANFANI, E. (1991). "Pobreza y política social: más allá del neoasistencialismo". En: Isuani, E., Lo Vuolo, R. y Tenti Fanfani, E. *El Estado benefactor. Un paradigma en crisis*, Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila.

—— (2007). *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires: Siglo XXI.

TENTI FANFANI, E.; Cervini, R. y Corenstein, M. (1984). "Expectativas del maestro y práctica escolar". México DF: UPN, pp.85-117.

TERIGI, F. (2009). *Segmentación urbana y educación en América Latina. El reto de la inclusión escolar*. Madrid: Fiecc/OEI.

TERIGI, F.; BRISCIOLI, B.; SCAVINO, C.; MORRONE, A. y TOSCANO, A. (2013). "La educación secundaria obligatoria en la Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala". En: *Revista del IIICE* N°33.

TIRAMONTI, G. (ed.) (2004). *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes*, Buenos Aires: Manantial/Flacso.

VALENCIA LOMELÍ, E. (2008). "Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates". *Annual Review of Sociology*, Vol. 34.

ZIBECHI, R. (2016). El proyecto educativo de la nueva derecha en *La Jornada* disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2016/09/29/opinion/019a1pol>.

Normas

Ley de Educación Nacional N° 26.206.

Ley Federal de Educación N° 24.195.

Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Decreto 565/02).

Resolución del Consejo Federal de Educación 00031/93 Plan Social Educativo.

Resolución MTySS 576/95. Plan Trabajar.

LAS TENSIONES DE LAS CONDICIONALIDADES DE LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES

Laura Eugenia Garcés

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIO-ECONÓMICAS.

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN JUAN

RESUMEN

Al analizar las políticas sociales, podemos posicionarnos en perspectivas teóricas que justifican el establecimiento de condicionalidades o, por el contrario, en perspectivas que se oponen a aquellas por considerar que contradicen la idea de derecho. En tanto, en el presente trabajo pretendemos problematizar esas respuestas dicotómicas y las tensiones conceptuales que están presentes en las percepciones de los actores involucrados en la Asignación Universal por Hijo de Argentina, analizando los sentidos otorgados a estos conceptos, ya no como correctos o incorrectos según una perspectiva teórica sobre las condicionalidades, sino complejizando el análisis, articulando con otros desarrollos teóricos que amplíen el horizonte explicativo de la condicionalidad y que, al mismo tiempo, den cuenta de las miradas de los sujetos involucrados en la práctica concreta de las condicionalidades.

Palabras clave: políticas sociales - condicionalidades - derechos - perspectiva relacional

ABSTRACT

In order to analyze social policies, we could stand on theoretical perspectives which would justify the establishment of conditions or, on the contrary, on prospects that oppose them because they consider that they contradict the idea of rights. Yet, in this work we intend to problematize these dichotomous responses and conceptual tensions that are present in the perceptions of those involved in this social policy, seeing the meanings given to these concepts not as correct or incorrect, according to a theoretical perspective on conditionalities, but complicating the analysis, articulating with other theoretical developments that expand the explanatory horizon of

conditionality and, at the same time, account for how the subjects involved in the actual practice of conditionalities view it.

Key words: social policies - conditions - rights - relational view of analysis

Recibido: 30/08/2017 / Aceptado: 23/12/2017

INTRODUCCIÓN¹

El debate sobre la condicionalidad de las políticas sociales adquirió relevancia en América Latina y el Caribe desde fines de la década del noventa, cuando surgió una serie de programas sociales de transferencias de ingresos denominados de manera genérica “Programas de Transferencias Condicionadas” (Conditional Cash Transfer Programs) o “Programas de Transferencias con corresponsabilidad” o “Programas de Transferencias Condicionadas” (en adelante, TMC o PTC) que encuentran sus antecedentes en las políticas de rentas mínimas de Europa y en las políticas de *workfare* de Estados Unidos,² los que, si bien tienen la característica común de transferir dinero, se plantean desde fundamentos, objetivos y modalidades diferentes.

En principio, podríamos pensar que la condicionalidad está referida a un aspecto técnico, instrumental o metodológico de las políticas sociales, en tanto hace referencia al cómo implementar determinada política, es decir, cuáles serían los requisitos previos o las aptitudes y disposiciones requeridas *ex post* para recibir un bien o servicio. Sin embargo, este procedimiento utilizado para distribuir beneficios (el cómo se distribuyen beneficios), junto a las justificaciones para su implementación, suponen una “mirada de lo social”, una forma de explicar lo social que se vuelve relevante a la hora de definir las políticas públicas que pretenden garantizar el acceso y la efectivización de los derechos sociales.

Este modo de considerar las condicionalidades nos remite a desarrollos teóricos de lo social que nos permiten comprender y explicar las prácticas de la condicionalidad en una política social determinada, en este caso, la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (en adelante AUH) implementada desde el año 2009

¹ Aclaración: al solo efecto de facilitar la lectura y evitar errores gramaticales o problemas de comprensión, se utilizó una redacción convencional. No obstante, dejo constancia de mi adhesión a la política de no discriminación de género.

El presente artículo retoma parte de los resultados de la tesis doctoral “Las condicionalidades de las políticas sociales desde una perspectiva relacional de análisis: sentidos y tensiones de la Asignación Universal por Hijo en la Provincia de San Juan”. Doctorado en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, 2015.

² Para ampliar sobre estos antecedentes, Ayala Cañón (1994: 50 y 51). También se puede ver Handler (2003).

en Argentina. Es necesario aclarar que la AUH se enmarca en el Régimen de Asignaciones Familiares; se trata de una extensión del beneficio de la Asignación Familiar por Hijo otorgada a los hijos de los trabajadores desocupados o informales que reciben menos del salario mínimo vital y móvil. Sin embargo, utiliza las condicionalidades propias de los programas de transferencias condicionados, *importa* de los TMC una modalidad de condicionalidad implementada en América Latina en las últimas décadas: el cumplimiento de prácticas de salud y educación.

Para analizar esta política social, podríamos posicionarnos en perspectivas teóricas que justifican el establecimiento de condicionalidades³ o, por el contrario, en perspectivas que se oponen a ellas por considerar que las condicionalidades contradicen la idea de los derechos.⁴ Las conclusiones a las que arribaremos seguramente estarán asociadas, en líneas generales, a una respuesta positiva o negativa en torno a su aplicación. En otras palabras, sería como mirar a través de dos cristales diferentes un mismo objeto, concluyendo positiva o negativamente según sea el caso.

En tanto, en el presente artículo pretendemos problematizar esas respuestas dicotómicas, no solo considerándolas desde el *deber ser* (si se cumplen los derechos y obligaciones o no) sino problematizándolos desde la resignificación que los sujetos involucrados hacen de estos conceptos a partir de su participación en una política social determinada.

En el caso analizado, en la práctica de la condicionalidad de la AUH, se ponen en acto una serie de tensiones (conceptuales) como derechos-deberes, protección-control, mérito-igualdad, que a su vez abren una serie de interrogantes: ¿cómo valoran los actores estos mecanismos de regulación social que son las condicionalidades, como formas de control o como mecanismos de protección? ¿O como ambas formas? Y, con relación a los derechos sociales, ¿cómo se está reconfigurando, a partir de la experiencia de la AUH, la construcción de derechos sociales?, ¿cuáles son los nuevos sentidos otorgados a esos derechos? Estos interrogantes nos orientan hacia respuestas que superan la mirada normativa de las condicionalidades.

Nos interesa indagar cómo esas tensiones estarían presentes en las percepciones de los actores involucrados en esta política social, analizando los sentidos otorgados a estos conceptos, ya no como correctos o incorrectos de acuerdo con una perspectiva teórica sobre las condicionalidades, sino complejizando el análisis, articulando con otros desarrollos teóricos que amplíen el horizonte explicativo de la condicionalidad en las políticas sociales y que, al mismo tiempo, den cuenta de las

³ Por ejemplo, la Teoría del Capital Humano (Cohen y Franco, 2006).

⁴ Por ejemplo, la denominada "Perspectiva de Derechos" Abramovich (2002, 2006, 2009) y Pautassi (2010, 2012, 2013)

miradas de los sujetos involucrados en esta práctica concreta. En otras palabras, reconstruir la política social existente e interpretarla en términos de una perspectiva relacional de análisis.

Dicha perspectiva es tomada fundamentalmente de dos autores: George Simmel y Serge Paugam, quienes, al analizar la pobreza como relación social desde un enfoque socio-histórico sobre las representaciones de la pobreza, nos brindan un esquema teórico-metodológico que resulta pertinente a los fines de los objetivos del presente trabajo.

Desde esta mirada teórica, “lo que es sociológicamente pertinente es la relación de interdependencia entre la población que se designa socialmente como pobre y la sociedad de la que forma parte” (Paugam, 2007:30), pudiendo distinguirse distintos tipos de relación en las sociedades contemporáneas. La relación con el pobre como otro, la distancia establecida con él, definirá entonces tanto a los pobres como a los no pobres. Por esto es que a Simmel le preocupa la relación de asistencia como relación constitutiva de la sociedad. En otras palabras, se trata de formas sociohistóricas de interdependencias entre los pobres y la sociedad y es posible conocer (o comprender) esa relación de interdependencia a través de las formas institucionales que se adoptan en una sociedad determinada en un momento concreto de su historia.

En palabras de Paugam (2007):

Cada sociedad define y otorga un estatus social distinto a sus pobres cuando decide ayudarlos. El objeto de estudio sociológico por excelencia no es pues la pobreza, ni los pobres como tales, como realidad social sustanciada, sino la relación de asistencia –y por tanto de interdependencia– entre ellos y la sociedad de la que forman parte. (19)

Entender la condicionalidad desde una mirada relacional implica no solo una lectura del vínculo entre individuos que se da durante el cumplimiento de las condicionalidades en un momento y lugar concretos, sino comprenderla en el marco del vínculo asistencial construido históricamente entre quienes necesitan “socorro” (en términos de Simmel) y la sociedad, representada en este caso por los agentes del Estado que intervienen en las prestaciones.

En el marco más general de un vínculo asistencial construido históricamente, la relación entre individuos e instituciones que se da durante el cumplimiento de las condicionalidades de la AUH puede considerarse un intercambio entendido en los términos de Simmel (2002) “como una acción recíproca presente en la mayoría de las relaciones humanas, aunque a primera vista solo supongan una influencia unilateral” (113). Este intercambio puede ser material o simbólico y, en el caso de la condicionalidad, entendemos que lo que se intercambia no es solo la realización de

una determinada conducta frente al beneficio (monetario) recibido desde la AUH, sino que además se intercambian contenidos simbólicos como valores, expectativas, percepciones. A su vez, a diferencia de los análisis normativos sobre la condicionalidad, creemos importante considerarla no tanto una relación de influencia unilateral –por ejemplo, desde el Estado hacia los beneficiarios, (en términos de control social)–, sino también a partir de las (re)definiciones y resignificaciones que hacen los beneficiarios en la práctica de la condicionalidad.

En este sentido, las condicionalidades de la AUH serán consideradas formas sociales institucionales de intervención social en las que se materializan supuestos, percepciones, miradas sobre la pobreza, sobre los derechos, sobre el papel asistencial del Estado y que van construyendo, al mismo tiempo, distintos sentidos por parte de los destinatarios y de los agentes estatales que intervienen en la implementación de esa política social.

A partir de esta perspectiva teórica planteamos, a modo de hipótesis, que la mirada de los agentes estatales respecto del cumplimiento de las condicionalidades de la AUH puede comprenderse enmarcada en una percepción social más amplia sobre la pobreza y la asistencia, concretamente, en términos de Simmel, en el vínculo asistencial construido históricamente. De la misma manera, la autopercepción de los beneficiarios respecto del cumplimiento de las condicionalidades –diferenciadas– está atravesada por ese vínculo.

Es por ello que, para poder comprender y explicar las representaciones de los sujetos involucrados en la práctica concreta de las condicionalidades, nos remitimos al vínculo asistencial que Simmel define como una relación constitutiva de la sociedad caracterizada como: a) una prestación individual; b) un vínculo conservador; c) relación particular entre derechos y deberes (Arias, 2012: 22-24).

En primer lugar, se trata de una actividad dirigida al individuo y su situación y no a todos los ciudadanos. En segundo lugar, es una relación de interdependencia que se explica no solo por las necesidades de los pobres, sino principalmente por la necesidad de sostener el todo social, por lo que Simmel plantea que el vínculo de asistencia es un vínculo conservador. Por último, en el tipo de derecho específico construido por el vínculo asistencial, los pobres pueden pedir asistencia, pero no reivindicarla, ya que el derecho de la asistencia es de la comunidad toda, para resguardar la comunidad, mas no un derecho individual del pobre.

Como advertimos, esta perspectiva nos permite considerar las condicionalidades de las políticas sociales desde un punto de vista más amplio, como un tipo particular de relación social entre quienes son los beneficiarios de las políticas sociales y el Estado a través de sus instituciones y agentes estatales que intervienen en las prestaciones. Esta relación social se construye históricamente y va cambiando a través del tiempo.

CONTEXTO DEL ESTUDIO Y METODOLOGÍA

El estudio se realizó en la provincia de San Juan entre los años 2014-2015 en la Villa Rodríguez Pinto, del Departamento Rivadavia (zona urbana); en la Villa San Damián, del Departamento Rawson (zona urbana) y en la Villa cabecera, del Departamento Sarmiento (zona rural).

La metodología utilizada fue cualitativa, ya que se muestra como la más pertinente, en tanto su finalidad es la comprensión del objeto de estudio recuperando la propia perspectiva de los actores involucrados (Vasilachis, 2007).

Los criterios de selección de los casos estuvieron orientados por el muestreo teórico propuesto por Glasser, A. y Strauss, B. (1967), buscando diversidad en aspectos como los siguientes:

- a) En los agentes del Estado: que cumplan diferentes funciones en distintas dependencias o áreas relacionadas con la implementación de la AUH: funcionarios, técnicos, maestros y directivos de distintos niveles educativos, enfermeros, médicos.
- b) Respecto de las familias receptoras de la AUH: que tengan hijos en distintos niveles escolares (preinicial, primario y secundario) y que recibieran esta asignación desde hace por lo menos un año.
- c) Otro criterio de diversidad fue la selección de los espacios geográficos donde se realizaron las entrevistas: se eligieron dos villas de zona urbana y una de zona rural, por las diferencias en las posibilidades de acceso a los servicios de salud y educación entre ambos lugares, servicios estrechamente vinculados al cumplimiento de las condicionalidades de la AUH.

Las técnicas de recolección utilizadas fueron el buceo bibliográfico (Amat, 1979); recopilación y análisis de contenido de fuentes documentales como normativa, diseños y reglamentaciones de la AUH; entrevistas en profundidad a informantes claves.

Las fuentes de datos secundarias utilizadas fueron: normativas, diseño y reglamentaciones de la AUH. Asimismo, se utilizaron fuentes primarias: entrevistas en profundidad a agentes del Estado que intervienen en la implementación de la AUH (médicos, enfermeros, maestros, directores de escuelas y otros profesionales integrantes de los equipos técnicos de los centros de salud y de las escuelas) y a beneficiarios de la AUH.

SENTIDOS Y TENSIONES EN LA PRÁCTICA DE LAS CONDICIONALIDADES DE LA AUH

LA TENSION DERECHOS - DEBERES EN LAS DEFINICIONES DE LOS AGENTES DEL ESTADO

El análisis de las condicionalidades de las políticas sociales se complejiza cuando estas están relacionadas con el ejercicio de derechos sociales (como salud y edu-

cación) cuyo acceso debe ser garantizado por el Estado, pero que, al mismo tiempo, son obligaciones para los padres respecto de sus hijos, que tienen que cumplir más allá de su participación en un programa social. Derechos y deberes se conjugan en las prácticas de las condicionalidades en el ámbito de implementación de una política social como la AUH y requieren, por lo tanto, de un análisis relacional.

Para Simmel, desde un punto de vista social, si bien en principio el derecho del necesitado es el fundamento de la asistencia, otras formas se presentan cuando el punto de partida lo constituye el deber del que da en vez del derecho del que recibe. El motivo de la ayuda reside entonces en la significación que tiene para el que da: atenuar ciertas manifestaciones extremas de la diferencia social, manteniendo la estructura social, es decir, sin pretender “la equiparación de todos”.

Por otro lado, siguiendo con el planteo del autor, el pobre, como ciudadano, participa de los derechos que la ley concede a la totalidad de los ciudadanos, en correlación con el deber del Estado de socorrer a los pobres. Sin duda, las funciones del Estado, que formalmente se hallan frente a todos los ciudadanos a la misma distancia ideal, tienen, en cuanto al contenido, muy diversas significaciones, según las diversas posiciones de los ciudadanos. Lo que importa sociológicamente es darse cuenta de que la posición particular en que se halla el pobre socorrido no impide su coordinación en el Estado como miembro de la unidad total política. (Simmel, 1986: 489).

En otras palabras, reconocer las distintas posiciones de los ciudadanos en la estructura social, en este caso, el lugar como “asistidos”, como beneficiarios de las políticas sociales, implica al mismo tiempo su reconocimiento como parte del todo social. La asistencia, entonces, se basa en esa estructura y lo que pretende es atenuar las manifestaciones extremas de la diferencia social, pero sosteniendo la diferencia. En relación a este punto, los agentes del Estado que intervienen en la implementación de la AUH se refieren a la transitoriedad y excepcionalidad de la asistencia.

En síntesis, el “interjuego” de derechos (de los necesitados) y deberes (de la sociedad) entendido por Simmel como relación sociológica, que permite explicar la compleja relación entre deberes y derechos presentes en la asistencia social realizada desde el Estado, es útil para comprender las construcciones de sentido de los agentes en relación a una política social como la AUH, en especial al referirse a las condicionalidades en salud y educación. Ambas condicionalidades están referidas a derechos de todos los ciudadanos, no son derechos exclusivos de un grupo social en particular, y significan al mismo tiempo deberes del Estado para con todos los ciudadanos en relación a garantizar los mecanismos de acceso a estos derechos. Sin embargo, esta función del Estado, que formalmente es la misma respecto de todos los ciudadanos, tiene, en cuanto al contenido, muy diversas significacio-

nes, según las diversas posiciones de los ciudadanos. Esto nos permite explicar la existencia de mecanismos diferenciados de control para ciertos grupos poblacionales y una construcción de sentidos de esos dispositivos institucionales diferenciados.

Esta tensión aparece más claramente en los agentes del Estado y no en los beneficiarios. Desde la perspectiva de los primeros, las condicionalidades en salud y educación son consideradas enfatizando ese sentido, el de los deberes paternos y el control ejercido por el Estado sobre su cumplimiento. En la siguiente entrevista se evidencia esta mirada:

Yo entiendo que sea un derecho para todos los niños y yo no estoy en contra de eso, como respeto cada uno de los derechos de los niños y de las personas. Pero creo que en la mentalidad de la gente no está como un derecho... Ellos los ven como que es más una obligación de... Está bien, es una obligación del gobierno, digamos, ya te lo dije, no me parece mal que los ayuden y sí hay que ayudar a los pobres. Pero la sociedad tiene una mentalidad muy cambiada... Las mamás ahora por ahí no son muy responsables como eran antes, entonces si vos le das el plan y le das el derecho que le corresponde a sus hijos, pero no le pedís nada a cambio o sea en este caso, que cumplan como mínimo la escolaridad y los cosos. Es probable que esos niños nunca vayan a la escuela; y es probable que esos niños nunca tengan una vacuna; entonces, esos también son sus derechos. Ellos tienen derecho a la educación, ellos tienen derecho a salud ¿Sí? Entonces, por ahí la gente ahora no lo ve, no lo interpreta como un derecho sino como una avivada te podría decir entre comillas para ellos. Por lo que te decía recién, no lo usan para sus hijos, sino lo usan para beneficios de ellos, de los padres. Y si es un derecho de tus hijos, y vos lo estás cobrando por tu hijo, lo mínimo que podés hacer es comprarle un par de zapatos, ropa y las cosas que tu hijo necesita, comida. Y no todos lo ven así, son diferentes percepciones.

En el mismo sentido, en el ámbito escolar encontramos percepciones que valoran la condicionalidad como control sobre los padres para garantizar el derecho de los niños, como lo expresaba personal directivo de una escuela primaria de Rivadavia:

Yo creo que a partir de la asignación y esta presión que de alguna manera tienen los padres como para que los chicos, para mandar a los niños a la escuela, muchos papás... O sea, se ha mejorado la asistencia de los niños a la escuela, o sea como que han tomado como más responsabilidad. Y más, en estas comunidades que son muy resistentes; porque ellos, por ejemplo se creen dueños de sus hijos.

No a mí me parece bien que está perfecto, porque es una forma, una presión más que se ejerce para que los niños no sean vulnerados de alguna manera, ese derecho la educación que tienen.

Aparece una definición del derecho como algo *otorgado* por el Estado y, por lo tanto, debe ser *retribuido* (idea meritocrática) y la condicionalidad es valorada como esa retribución. El beneficio que se les atribuye a las condicionalidades de la AUH es el control del cumplimiento de las obligaciones paternas en relación a los derechos de los hijos y no su garantía por parte del Estado. Se hace hincapié en las obligaciones paternas asociadas a las condicionalidades más que en los derechos que ellas implican. Hay un reconocimiento de los derechos del niño pero bajo el supuesto de que estos sectores sociales por sí mismos no lo ejercen (“los padres no se los dan”), sin aparecer un cuestionamiento sobre las condiciones para poder ejercerlos. Al no cumplir con estas obligaciones por sí solos, sería necesaria la adquisición de valores y la modificación de conductas, lo que, como ampliaremos más adelante, significa una mirada moralizante de las condicionalidades.

Siguiendo el planteo de Simmel, hay, efectivamente, una acción de reconocimiento del otro y de sus derechos pero, al mismo tiempo, en esa acción hay un sostenimiento de las diferencias con el otro, al considerar que esos otros por sí solos no ejercen sus derechos o no cumplen con sus deberes.

Las expresiones de otros agentes entrevistados refieren a este aspecto:

Para mí, la función de la política pública social debería estar dirigida a fortalecer el rol paterno y materno, o sea a la responsabilidad no solo al derecho, sino a la obligación que conlleva el ejercicio del derecho... Porque no podemos, no puede ser un premio... O sea, es un derecho, pero la gente por ahí lo percibe como vos funcionario, como que es tu obligación prestar el servicio. Es nuestra obligación, pero muchas veces te lo demandan con una actitud de hasta falta de respeto. Entonces, me parece a mí, que por ahí hay que trabajar mucho, la cuestión que conlleva la obligación que va de la mano con el derecho... Si ellas tienen derecho a que las afiliemos, tienen derecho a que se le entregue el plan materno-infantil, a cobrar la Asignación Universal. Pero tienen la responsabilidad de cuidar la salud de su chico, o sea, tiene la responsabilidad porque ella como madre decidió... Vos decís, por qué tengo que premiar a una persona, porque se venga a controlar el embarazo. (Profesional de centro de salud Rawson).

Al percibirse la AUH desde las obligaciones en primer término, se interpreta que, por el cumplimiento de una obligación materna/paterna, se otorga un *premio*, cuando esa obligación debería cumplirse *per se*, si no, se trata de “un premio al cumplimiento de un deber”.

Como veremos más adelante, estas definiciones sobre los derechos y deberes están relacionadas, por un lado, con una idea meritocrática en torno a la asistencia: la retribución por el beneficio recibido, beneficio que solo se justifica en casos puntuales (excepcionalidad de la asistencia) y, por otro lado, con la consideración del trabajo asalariado como medio legítimo de obtención de ingresos para la satisfac-

ción de necesidades, por lo que lo recibido por fuera del trabajo es considerado *un regalo* y no un derecho.

Otra definición que aparece en torno a los derechos de los beneficiarios (solo en dos entrevistas de agentes) es la idea de que la efectivización de derechos que implicaría el cumplimiento de las condicionalidades de la AUH beneficiaría el trabajo de los agentes; es decir, facilitaría su tarea en relación a la cobertura alcanzada, al cumplimiento de objetivos sanitarios o escolares, a la convocatoria de esa población a los centros de salud o educativos. Así lo expresaba un agente de salud:

De cierta manera es como una de las partes más importantes ...en ese sentido, es nuestro fuerte, es donde nosotros hacemos el hincapié. Lo cual, más allá de que yo no comparta ciertas cosas con el tema de la Asignación Familiar, me parece bien. Porque te permite que te lleguen niños que no están vacunados, que no están controlados y que vos podás hacer tu trabajo de la mejor manera. Podés tener una mejor cobertura. Está bueno porque los traen, nos llegan esas personas a las que nosotras no tenemos alcance, pero es ese como nuestro rol... Digamos tratar de acaparar toda la mayor gente.

Las condicionalidades se valoran con relación al propio trabajo por lo que el derecho del otro *desaparece*, de alguna forma. Como ya vimos, podríamos analizar esta definición en términos de Simmel, en tanto el motivo de la asistencia reside fundamentalmente en la significación que tiene para el que la da: “la limosna toma el carácter subjetivo de su concesión, que atiende solo al donante y no al pobre mismo” (1986: 481-482).

LA TENSIÓN CONTROL/DISCIPLINAMIENTO-SOSTÉN/PROTECCIÓN EN LA PRÁCTICA DE LAS CONDICIONALIDADES

LAS CONDICIONALIDADES COMO CONTROL Y DISCIPLINAMIENTO

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

Y está bueno, porque, por ejemplo, hay papás que no los llevan nunca a los controles, yo la llevo cada 2 meses, nunca está de más... entonces, me parece que hay papás que como que se ven obligados, necesitan el dinero y bueno... se ven obligados a llevarlos al médico a mandarlos a la escuela. (Familia 4, Rivadavia).

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

Y lo que yo sí reclamo, porque lo he notado en estos años acá, es que cuando se han llevado la libreta como que la alumna no ha cumplido con su asistencia y demás... No es que yo quiero que se le quite la asignación, sino que haya un control sobre esto. (Docentes, escuela Rivadavia).

Me parece bárbaro, o sea, la idea de la Asignación y la idea de la entrega de leche acá en el Centro de Salud, no es por ayudar a la gente, sino para que venga, no sé, engancharlos para que vengan al control. Es la forma, porque, si no, no vienen... Está buenísimo, porque de esa forma lo enganchemos para que traigan el carnet, controlar para ver si el niño tiene todo el esquema completo. Y que la embarazada se realice los análisis, las ecografías y los controles correspondientes en el embarazo. (Directivo, centro salud Rawson).

Sí, es un derecho... pero son políticas de control social... O sea, es la única manera... O sea, van de la mano, son políticas de control. O sea, promoverán el derecho, qué sé yo, pero son políticas de control social como son las políticas sanitarias de vacunación. O sea, son políticas, pero son de control sobre la población (Profesional, centro de salud Rawson).

En las percepciones de los agentes del Estado emerge reiteradamente la posibilidad de disciplinamiento a partir del establecimiento de las condicionalidades de la AUH. En este sentido, algunos términos que utilizan son los siguientes:

Hacemos que nos traiga a los niños, lo vacunamos y recién le hacemos firmar la libreta, entonces las madres no tienen otra escapatoria que sí o sí traerlos y vacunarlos, porque es la única manera de poder atrapar al grupo familiar [...] ...hemos empezado a exigirles a las mamás... (Agente, centro salud Rivadavia).

Lo positivo es que hay gente que realmente lo necesita, pero hay gente que no lo sabe aprovechar, desgraciadamente no nos podemos meter en el ámbito familiar, uno más de hablarlo con la persona, más de ahí no nos podemos pasar... (Agente de salud, Rawson).

El control de la vida íntima familiar de los beneficiarios o la intervención en las decisiones familiares, incluso en ocasiones en forma de intimidación y amenaza, estaría *naturalizado* en estas poblaciones. Ese control, propio del modelo tutelar des-

cripto por Donzelot al que refiere Merklen (2013: 63 y 80), se caracteriza por la fuerza moralizadora de las prácticas que confluyen hacia la formación del campo de lo social, en cuyo centro se encuentra la familia; un modelo de control social ejercido sobre el beneficiario para introducir una serie de normas de tipo moralistas, tendientes a controlar distintos aspectos de la familia como la educación o el ahorro.

Vinculado a lo anterior, en las entrevistas también aparece la idea de *adiestramiento*, el funcionamiento de la condicionalidad como estímulo - respuesta:

A esa mamá le vamos enseñando... es como que uno las acostumbra [...] tanto machacarles acá en el centro de salud con ese tema, lo han aprendido. (Agente, centro de salud Rivadavia).

En el mismo sentido, un agente educativo expresaba:

Cuando te acostumbrás a darles y a darles, los acostumbrás. Yo al menos como estoy con más grandes, les digo: hoy día te lo presto, mañana lo traes vos, o sea de crearles responsabilidad, ya que el padre no la tiene, al menos que el niño la tenga, porque el niño razona desde chico, se forma desde chico. Me cuesta por supuesto, nosotros le chichoneamos, le chichoneamos hasta cambiarle la mentalidad al niño... (Docente, Rivadavia).

La lógica del disciplinamiento puede entenderse no solo a causa de una mirada social respecto de la asistencia, del trabajo considerado digno, de los medios legítimos de obtención de ingresos, etc. Esta lógica también está asociada a una mirada implícita en el mismo diseño de la política social que aparece, por ejemplo, en la retención de parte del beneficio aplicada en la AUH,⁵ que se plantea como un incentivo a la acumulación del capital humano a través de la aplicación de una sanción económica anticipada sujeta a ejecutarse según el comportamiento que desempeñen los trabajadores y sus hijos.

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

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

Existen argumentos muy críticos, que plantean que esta alternativa de condicionalidades no deja de esconder un cierto prejuicio hacia la población destinataria de los

⁵ Recordemos que en el pago mensual de la AUH se realiza una retención del 20%, que se paga a fin de año tras la presentación de certificaciones de control médico, vacunación y asistencia escolar.

beneficios, ya que, de conformidad con esta lógica, los beneficiarios solo se ocuparían de su salud y educación en tanto condición para recibir la prestación o transferencia de ingresos. Vinculado a esto, estiman que este tipo de condiciones reforzarían los mecanismos de dependencia y de falta de autonomía en los sujetos de las políticas sociales, a la vez que contribuirían a colocar toda la carga de los déficits en los damnificados por la modernización excluyente.

Esta mirada sobre las condicionalidades está vinculada a una significación social de los “beneficiarios de programas sociales” y a una actitud colectiva que la sociedad adopta frente al *pobre*. A partir del control del cumplimiento de los deberes paternos, lo que se espera es un cambio de actitudes y conductas. Esta lógica está presente en los argumentos de la Teoría del Capital Humano: condicionar la transferencia permitiría obligar a un cambio de conducta que pudiera actuar a favor de la adquisición de nuevas disposiciones hacia la inversión en capital humano al interior de los hogares. El impacto de este tipo de programas se mide en relación a los cambios de conducta de los beneficiarios.

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

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

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

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

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

El rol [del personal del centro de salud] lo cumplen al pie de la letra, porque si vienen por una libreta se exige que traigan el carnet de vacunación, si no, no se le firma la libreta sanitaria... Pero no, acá se cumple, no es que vengan con la libreta y se les firme por firmar. Igual que las embarazadas que cobran el tema de la Asignación, también se hace control; después, si al final del embarazo, si ha tenido al niño y no ha tenido los cinco controles mínimos que son los que requieren, no se firma la segunda parte para que le paguen la parte de nacimiento... Nosotras somos muy estrictas, porque no nos gusta firmar las cosas por firmarlas. Y nos gusta más que nada para ver si el niño está controlado, porque es para lo que nos sirve a nosotros y a la nación y al gobierno, el hecho es para que la madre venga, traiga al niño, que la embarazada venga a control, se realicen los controles... Porque si no, no tiene sentido, es como que no cumpliríamos con nuestro objetivo ni con el trabajo tampoco, el hecho de firmar por firmar, tenemos que controlar si el niño viene, si tiene el carnet de vacunas, si ha realizado el control anual, mensual; según la edad del niño. Entonces, es para un bien para ellos y para nosotros, para realizar bien nuestro trabajo.⁶ (Agente, centro de salud Rawson).

El contacto que tiene el directivo con la asignación universal es la firma de la libreta, esa es la tarea nuestra, no tenemos otro contacto, porque la determinación a quien le corresponde va por otro carril, lo que nosotros tenemos que hacer es constatar es que el chico tenga asistencia y más o menos controlar la responsabilidad de los padres en la tarea educativa de los chicos, desde acá se los estimula, por ejemplo: las mamás que son faltadoras, que no mandan a los chicos a la escuela, he mandado a que las chicas hagan un seguimiento y a quien no cumpla el porcentaje, no le vamos a firmar las libretas. En dos casos puntuales he logrado que lo traigan a clase, porque faltaban, porque se iban a la casa de un tío, de un primo. En dos casos lo he logrado que los traigan... es una presión que funcionó positivo, yo después que lo hice, pensé, la verdad que si me denuncian al Anses es un problema, pero realmente no me importa porque yo creo que estoy haciendo lo correcto. (Directivo, escuela Rivadavia).

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

⁶ En esta entrevista surge nuevamente la idea de que las condicionalidades favorecen la realización del trabajo de los agentes.

ficación que ellos realicen. Se trata de la tensión control-asistencia a la que refería un profesional de una escuela de Rawson:

O sea, aquellas familias que son problemáticas, que son multiproblemáticas, o sea, tiene... Pasa por otro lado, quizás tienen muchas privaciones culturales, no le dan importancia a la escuela, esas familias han seguido faltando los chicos. Quizás en alguna que otra, hemos podido presionar; yo te diría que ha sido también un error nuestro, porque se supone que tienen que tener cierto porcentaje de asistencia de los chicos para firmar la libreta de la Asignación Universal; y uno los presiona, mire que no se la vamos a firmar, pero en el momento ¿cómo no le firmás la libreta? Si vos sabes que no, o sea, viven de eso, no se van alimentar, no van a comer. Entonces, llegado el momento, vos decís cómo no lo hacés, cómo no lo firmás. Bueno, en muchos casos se cumplen, como te digo se le da a muchos chicos y se cumple, ellos los cumplen. Pero hay otros, que uno no se pone tan rígido en eso porque es su subsistencia, es decirle bueno, mirá, durante tres meses o un mes más no vas... Tres meses, porque la libreta se lleva cada tres meses, aunque después pueden llevarla... No vas a comer, toda tu familia no va a comer, porque yo no te firmé... (Profesional, escuela Rawson).

Hay una tensión entre el control de la asistencia que deben realizar y la posibilidad de que pierdan el beneficio, por lo que se implementan estrategias para persuadir o “intimar” a su cumplimiento sin perjudicar a la familia con la pérdida del beneficio.⁷ La contracara del control (que perciben como positivo) es la responsabilidad que sienten por dejar sin esos ingresos a las familias. El Estado, a través del mecanismo establecido para la condicionalidad, coloca a los agentes en esa tensión.

“EL CONTROL QUE NO CONTROLA”

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

Ya vimos que las justificaciones que se dan para ejercer este control sobre las prácticas por los agentes del Estado están referidas a la necesidad de exigir a los pa-

⁷ En el caso de la provincia de San Juan, según lo informado por el titular de la ANSES de la provincia, si durante todo el año no presentan las certificaciones, al año siguiente se les da de baja. Cuando las presentan, entonces se restablece el pago de la AUH. En otros casos, si esto no ocurre, pierden definitivamente el beneficio, aunque no se tiene registro de la cantidad de bajas efectivamente realizadas.

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

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

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

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

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

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

Los beneficiarios de la AUH han sido incluidos dentro de ciertas categorías (desempleados, trabajadores informales) para los que se definen formas específicas de intervención más allá de lo que hagan efectivamente en sus vidas cotidianas; es decir, el estar incluidos en esas categorías *justifica* una intervención de ese tipo.

En los términos de la perspectiva relacional: considerar las condicionalidades de la AUH formas sociales instituidas para accionar ante las conductas de quienes se encuentran en “situaciones laborales desfavorables” y, en tanto formas sociales, definen tanto estas situaciones como problemas sociales como a los sujetos que se encuentran en esas condiciones.

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

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

En principio, podríamos decir que dichas respuestas están centradas fundamentalmente en las significaciones de los agentes del Estado –quienes “dan” asistencia en términos de Simmel–; sin embargo, como mencionáramos anteriormente, los beneficiarios ven esto como una expectativa colectiva que resignifican en términos de reconocimiento. Como toda pauta o regulación, constriñe y a la vez habilita (en términos de Merkle), por ejemplo, a la demanda en los efectores desde el lugar del reconocimiento de derechos.

LA LÓGICA MERITOCRÁTICA EN TORNO A LA ASISTENCIA

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

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

Está bien porque ellos [el gobierno] tienen que saber cómo van los niños porque hay familias que están cobrando y no cumplen con nada. En cambio yo sé que los tengo que llevar y los llevo. (Familia 2, Rivadavia).

Para los beneficiarios, *dar algo a cambio* significa que el beneficio es “ganado” (homologación salario-sueldo), que *no viene de arriba* y, de alguna forma, la posibilidad de demostrar sus capacidades. Esta forma de reciprocidad evitaría que, entre el que recibe y el que da se produzca una dependencia unilateral o que sean colocados en condición de preceptores unilaterales, posibilitándoles, en una sociedad instrumentalmente orientada, algún tipo de reconocimiento social dado por el merecimiento del beneficio. En otras palabras, un intercambio o transacción de este tipo supone cumplir con el compromiso de la reciprocidad social a la vez que se demuestra que “se merece” el beneficio. La noción de reciprocidad social en este contexto equivale a un proceso de intercambio en el que emerge la idea de merecimiento del beneficio, un *devolver* al Estado lo que él provee para poder considerar el otorgamiento del beneficio como *legítimo y justo*.

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

Para mí está bien [el cumplimiento de condicionalidades de la AUH], está perfecto porque es como al que le dan un plan social, por ejemplo, mínimo tendrían que exigirles un trabajo, que hagan algo, no dárselos de arriba. (Familia 3, Rivadavia).

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

Yo no estoy muy de acuerdo con la asignación, porque es darles, darles pero ellos no te devuelven nada. (Agente, centro de salud Sarmiento).

Porque usted enseñándole a la mujer o al hombre a trabajar, que se lo ganen dignamente, como corresponde, no que se llenen de hijos para tener el dinero de arriba, no saben lo que es un trabajo... (Agente, centro de salud Rivadavia).

Porque es lo que se comenta por lo general por los medios: “que se alimenta vagos, que no hay con quien trabajar, que no quieren trabajar porque cobran la asignación”. (Agente, Escuela Rivadavia).

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

Estas percepciones de los agentes también pueden comprenderse dentro de las definiciones que realiza el mismo Estado: a través de sus políticas (supuestos, definiciones, objetivos) *refuerza*, *legítima* o introduce ciertas miradas acerca de la pobreza, el trabajo, etc. En este caso, la AUH, desde su definición normativa, es una política social vinculada al empleo, al encuadrarse dentro del régimen de asignaciones familiares pero, al mismo tiempo, tiene componentes asistenciales, en tanto se trata de una prestación que se encuentra dirigida a operar por fuera de los accesos vinculados al trabajo de ciertos grupos de la población previamente categorizados. Por lo que, dado el valor del trabajo en nuestra cultura, como fuente principal de ingresos y de integración social, con una perspectiva meritocrática para considerar los beneficios sociales (contribución previa), vinculado esto a la historia de la política social argentina estructurada alrededor del seguro social, se generan opiniones desfavorables respecto de una política de este tipo, en tanto beneficia a los hijos de trabajadores informales y desocupados que no aportaron o no aportan al sistema contributivo.⁸ Por lo tanto, los beneficiarios deben *demostrar* permanentemente su disposición a trabajar, a desarrollar actividades comunitarias o a cumplir con ciertas prácticas relativas a la educación y la salud de sus hijos y el acceso al derecho queda sujeto a esta demostración: *tiene derecho* aquel que se *compromete a cambiar*. Esta mirada remite a una dimensión moral basada en el sentido del deber y la ética del trabajo.

En este sentido, al describir las políticas de individuación, Merklen (2013) afirma:

[...] hoy el control social consiste en supervisar el permanente esfuerzo que el individuo debe realizar para mantenerse activo. Lo que más teme toda política del individuo es la vagancia. Es por ello que combate en primer lugar a aquel que quiere vivir a costa de los demás, de la asistencia o de la protección social. Se legitima hoy controlar al beneficiario en la medi-

⁸ El debate que puede abrirse aquí está referido a las nociones de trabajo y de empleo y sus significados sociales. Como plantea Gorz (1997; 2003), habría que diferenciar las nociones de *empleo* y de *trabajo*, donde *empleo* aludiría al trabajo mercantil (donde se vende la fuerza de trabajo) y *trabajo* tendría una acepción más amplia, incluyendo no solo las actividades productivas, sino también reproductivas o actividades socialmente útiles tales como el trabajo doméstico, el trabajo comunitario, el cuidado de niños y ancianos, la capacitación y las actividades culturales y recreativas, que se realizan fuera del mercado laboral o empleo, pero que son igualmente necesarias para la reproducción social.

da en que éste recibe un subsidio del erario público –ya no se piensa que el beneficiario está recibiendo lo que recibe por derecho sino que se lo está ayudando. Es así como el control social es ejercido bajo la forma de una exigencia de contrapartida, la cual corresponde a la deuda que se supone que el beneficiario de la ayuda tiene con la sociedad que lo asiste. Resulta comprensible que la comunidad socorra al “perdedor”, siempre que éste no se instale en la posición de asistido y quiera convertir la ayuda en un derecho. (85)

Uno de los agentes del Estado entrevistados manifestaba en relación a este punto:

Que la gente no sea solo beneficiaria de la política... que las personas se pongan como demandantes y no operan... (Profesional, centro de salud Rawson).

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

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

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

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

LA MIRADA MORALIZANTE DE LA ASISTENCIA: LAS CONDICIONALIDADES COMO PROMOCIÓN SOCIAL

Desde la perspectiva de los agentes del Estado, la condicionalidad funciona como una pauta, como norma o modelo que sirve de guía para que los beneficiarios se ocupen de la salud y educación de sus hijos. Como ya mencionamos, para ellos el aspecto positivo de las condicionalidades, su beneficio, es el control del cumplimiento de las obligaciones paternas en relación a los derechos de los hijos y no la garantía por parte del Estado de estos derechos. Esta valoración de las condicionalidades aparece en muchos de los relatos ya expuestos, a los que agregamos los siguientes que refieren a este sentido:

Para mí es una de las mejores pautas que tiene la AUH... Porque vos podés captar a esa gente, que por ahí no viene al centro de salud... (Enfermera, centro de salud Rawson).

En resumidas cuentas, el beneficio que yo veo es eso, que se preocupen por la educación y la salud de sus hijos, que es lo más importante (Enfermera, centro de salud Rawson).

Como planteábamos en el apartado anterior, con relación a la idea meritocrática en torno a la asistencia, en la práctica de la condicionalidad entendida como forma institucional a partir de la cual es posible comprender y analizar el vínculo asistencial, se da un proceso de intercambio y reciprocidad. Se pone en acto un intercambio entre quienes otorgan un beneficio social y quienes deben otorgar algo a cambio: una determinada acción que se supone implica un cambio de conducta, ya que, en general, se parte del supuesto de que en los sectores sociales en situación de pobreza, esas conductas esperadas no son habituales. En este sentido, nos preguntamos si el establecimiento de condicionalidades como modos de cambiar la conducta de ciertos sectores sociales puede ser considerado dentro del concepto de promoción social, como intervenciones sobre la pobreza como problema social y por ende sobre los pobres como población con características negativas a ser *corregidas*.

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

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

Expresiones de los agentes del Estado entrevistados refieren a esta idea:

Es necesario un cambio de mentalidad... (Agente, centro de salud Rawson).

No saben lo que es un trabajo, no saben lo que es un estudio... (Agente, centro de salud Rivadavia).

Sí, sí, tanto machacarles acá en el centro con ese tema lo han aprendido. (Agente, centro de salud Rivadavia).

Cuando te acostumbrás a darles y a darles, lo acostumbrás. Yo al menos como estoy con más grandes, les digo: hoy día te lo presto, mañana lo traes vos, o sea de crearles responsabilidad, ya que el padre no la tiene, al menos que el niño la tenga, porque el niño razona desde chico, se forma desde chico. Me cuesta, por supuesto, nosotros le chichoneamos, le chichoneamos hasta cambiarle la mentalidad al niño.... Vos sos grande, o sea le hacés la psicológica, no solo esperar del padre, porque hay veces que los padres son muy responsables, pero los hijos chantas, entonces decirles, ¿para qué está trabajando el padre, para qué? O sea que valoren el sacrificio que hace el padre, de qué manera lo valoran, teniendo buenas notas, estudiando, siendo responsable, al menos yo trabajo mucho la moral en eso, y me da resultados, no al 100% pero me da resultados. Así que los machacamos, los machacamos y los civilizamos nomás, no sé es que me gusta eso, porque yo vengo de una crianza que me gustó. (Docente, escuela Rivadavia).

Aquí nuevamente aparece la idea de un adiestramiento sistemático como inculcación de valores y actitudes respecto del sentido del trabajo, del sacrificio y de la responsabilidad como parte del proceso educativo: la educación como adoctrinamiento/disciplinamiento no solo respecto de los niños y adolescentes, sino también respecto de los padres.

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

Como ya dijimos, en el caso de la AUH se combinan componentes asistenciales y de promoción que podrían enmarcarse dentro de lo que Arias (2012) describe como Modelo de Asistencia y Promoción:

Una forma institucional de tratamiento de la pobreza que presupone que los sujetos debían mutar sus características, conductas, cuestiones culturales,

capacidades o hábitos como parte del tratamiento de la pobreza. Esa mutación necesaria será identificada con la idea de “promoción social”. Los objetivos (integración, liberación, capitalización, autonomización, etc.) fueron variando, y sin embargo, mantuvieron el eje común sobre la necesidad de modificar / transformar a los sujetos pobres como parte de las acciones de “salida de la pobreza”. (186)

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

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

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

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

Por otro lado, ¿qué ocurre cuando, como en el caso de la AUH y de la mayoría de las políticas de transferencias de ingresos implementadas en América Latina, se promueven conductas asociadas al ejercicio de derechos?

Por ejemplo, los discursos sobre el establecimiento de condicionalidades diferenciadas están argumentados bajo el supuesto de que, como “son pobres, desocupados o informales”, la sociedad en general (representada por la acción del Estado) puede intervenir de determinada manera: “intentando corregir esta manera de ser”, en palabras de Simmel (1986: 520). El componente “correctivo”, de “adquisición de valores y de actitudes” o de “cambio de conductas” es parte de la intervención social que se realiza sobre el pobre, es esa intervención la que define su estatus social, no sus carencias materiales.

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

LAS CONDICIONALIDADES COMO PROTECCIÓN

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

Si bien ellos no utilizan en sus manifestaciones estos términos de manera directa, sí refieren a la salud y a la educación como valores o como valoradas socialmente.

Lo que se les pide a los beneficiarios de la AUH son cosas valoradas socialmente (y por ellos en particular): educación y salud, por lo que es posible que signifiquen y vivan las condicionalidades como una forma de integración social, como una forma de pertenencia al todo social. Se trata de derechos reconocidos para el conjunto de la ciudadanía y refieren a lo que Paugam (2012) denomina “vínculo de ciudadanía”, asociado al sentido de pertenencia a una nación que reconoce para sus miembros derechos y deberes. Para el autor, en las sociedades democráticas, los ciudadanos son iguales en derecho, lo que no implica que las desigualdades económicas y sociales desaparezcan, sino que se realicen esfuerzos en la nación para que todos los ciudadanos sean tratados de manera equivalente y formen juntos un cuerpo con identidad y valores comunes. Este proceso de extensión de los derechos fundamentales individuales corresponde a la consagración del principio universal de igualdad y del rol concedido al individuo ciudadano, que se supone que

pertenece “de pleno derecho” a la comunidad política, más allá de su estatus social específico (9-10).

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

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

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

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

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

Este punto nos parece relevante respecto del planteo general de este trabajo sobre la problematización de las respuestas dicotómicas en torno a las condicionalidades de las políticas sociales. Habíamos dicho que estas respuestas (a favor o en contra) describen la condicionalidad bien como un mecanismo de control social que contradice la idea de derecho o bien como un mecanismo que vehicularía el acceso a estos otros derechos y, por ende, sería una forma más de integración social. Sin embargo, como vimos, en la práctica de la condicionalidad de la AUH se ponen en acto una serie de tensiones que, a su vez, abren una serie de interrogantes con relación, por ejemplo, a cómo procesan los actores estos mecanismos de regulación social que son las condicionalidades: como formas de control o como mecanismos de protección o ambas formas. En otras palabras, las condicionalidades, en este caso, no podrían interpretarse desde una sola mirada: control y disciplinamiento o habilitación de derechos, especialmente porque, al considerar las percepciones de los actores involucrados, el análisis se complejiza y la interpretación de las construcciones de sentido que ellos realizan va más allá del caso concreto de la AUH, sino que debe enmarcarse en un vínculo asistencial construido históricamente. ■

Bibliografía

- ABRAMOVICH, V. (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". *Revista de la Cepal* N° 88.
- ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Buenos Aires: Trotta.
- ABRAMOVICH, V. y PAUTASSI, L. (2006). "Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos". En: *Seminario Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad*, organizado por Unesco. Buenos Aires: Secretaría de Derechos Humanos - Universidad Nacional Tres de Febrero.
- (2009). "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales". En: Abramovich, V. y Pautassi, L. (comps.). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- AMAT, N. (1979). *Técnicas documentales y fuentes de investigación bibliográfica*. Barcelona: Editorial Bibliograp.
- ARIAS, A. (2012). *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Buenos Aires: Espacio.
- AYALA CAÑÓN, L. (1994). "Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas". En: Lo Vuolo (comp.) (1995). *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- COHEN, E. y FRANCO, R. (coords.) (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México D.F.: Flacso/Sedesol.
- DUBET, F. (2006). *El declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad*. Barcelona: Gedisa.
- GLASSER, A. & STRAUSS, B. (1967). *The Discovery of Grounded Theory. Strategy for Qualitative Research*. New York: Aldine Publisher.
- HANDLER, J. F. (2003). "Ciudadanía social y workfare en EEUU y Europa occidental: de status a contrato". En: Lindenboim, J. y Danani, C. *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Biblos.
- MERKLEN, D. (2013). "Las dinámicas contemporáneas de la individuación". En: Castel, R.; Kessler, G.; Murard, N. y Merklen, D. *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.
- PAUGAM, S. (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza.
- (2012). "Protección y reconocimiento. Por una sociología de los vínculos sociales". Papeles del CEIC N° 82. España. Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva, Departamento de Sociología 2 - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad del País Vasco.
- 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". Chile: Cepal, División de Desarrollo Social.
- PAUTASSI, L. y GAMALLO, G., directores (2012). *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.

PAUTASSI, L. y otros (2010). *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión*. Buenos Aires: Editorial Montesinos/El Viejo Topo.

PAUTASSI, L. y ZIBECCHI, C. (2010). "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias". Chile: Serie Políticas Sociales, Cepal.

SIMMEL, G. (1986). "El Pobre". En: *Sociología, estudios sobre las formas de socialización*. Madrid: Alianza.

—— (2002). *Sobre la individualidad y las formas sociales. Escritos Escogidos*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

VASILACHIS, I. (coord.) (2007). *Estrategias de investigación cualitativa*. Buenos Aires: Gedisa.

LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN LA ARGENTINA POSCONVERTIBILIDAD:

¿UNA FORMA DE MEDIACIÓN ENTRE LA CUESTIÓN SOCIAL Y EL RÉGIMEN SOCIAL DE ACUMULACIÓN?

Silvio Alejandro Crudo

UNR - CONICET

RESUMEN

En las últimas décadas se advierte la expansión que han tenido los programas de transferencias condicionadas (PTC) en los esquemas de protección social, así como sus mutaciones en términos de diseño. Si varios son los factores que ayudan a comprender los procesos de formulación de las políticas sociales, nos centraremos en uno: el régimen social de acumulación en el que se encuentran insertas. El interrogante que guiará este trabajo será: ¿qué relaciones se pueden establecer entre los PTCI y el régimen social de acumulación que contiene? Para responderlo, tomaremos los casos de dos programas argentinos: el Plan Familias por la Inclusión Social y la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. La hipótesis que sostendremos es que estos programas se actualizan como una forma de mediación entre la cuestión social y el incipiente régimen social de acumulación que se estaba definiendo tras la salida de la convertibilidad. Para ello, recurriremos a decretos y reglamentaciones de los programas tomados como casos, documentos institucionales y datos estadísticos.

Palabras clave: Programas de Transferencias Condicionadas - Régimen Social de Acumulación - cuestión social - Argentina

ABSTRACT

In the last decades, there has been an expansion of conditional cash transfer programs (CTP) in social protection schemes, as well as of their mutations in terms of design. While there are several factors that help to understand the processes of formulating social policies, we will focus on one: the social system of accumulation in which they are inserted. The question that will guide this work will be: what relations can be established between the PTCI and the social system of accumulation that it contains? To answer this we will consider the cases of two Argentine programs: the

Family Plan for Social Inclusion and the Universal Child Allowance for Social Protection. The hypothesis that we will develop is that these programs are updated as a form of mediation between the social question and the incipient social system of accumulation that was being defined after the exit from convertibility. For this, we will resort to decrees and regulations of programs taken as cases, institutional documents and statistical data.

Keywords: Conditional Cash Transfer Programs - Social System of Accumulation - social question - Argentina

Recibido: 30/09/2017 / Aceptado: 19/12/2017

INTRODUCCIÓN

Los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI) han sido en los últimos años la forma de intervención escogida para garantizar un mínimo de protección social a sectores vulnerables o en situación de exclusión a lo largo del mundo. Mientras que en 2008 veintisiete países tenían este tipo de programas, para 2013 el número se había prácticamente duplicado a cincuenta y dos. La región que más programas concentraba en ese año era América Latina, con un total de 19, seguida por África con 13. A la vez, América Latina cuenta con las cinco mayores iniciativas en términos de alcance sobre el total de la población. (Gentilini, Honorati, Yemtsov, 2014). En la actualidad, y según la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la Cepal,¹ existen veintidós programas de transferencias condicionadas o con componentes condicionados en la región.

En sus comienzos, estos programas fueron parte de la respuesta estatal a las consecuencias sociales de la apertura comercial y financiera realizada bajo las premisas del Consenso de Washington. Se trataba de programas focalizados en los hogares más pobres, a los que se buscaba dotar de un ingreso económico suficientemente bajo como para no desincentivar la incorporación al mercado laboral de sus miembros en condiciones de trabajar. A cambio, imponían un conjunto de condicionalidades, principalmente relacionadas con la generación e incremento del capital humano de los menores que vivieran en estos hogares. En un contexto de ajuste fiscal, lograban combinar el principio de eficiencia (un monto pequeño de gasto público y llegada a un gran número de familias) con el objetivo de reducir la pobreza en el corto plazo vía transferencias monetarias y, en el largo plazo, por medio de la provisión de cuidados a los menores e inversiones en su educación y salud (Villatoro, 2007).

¹ Base de datos disponible en: <http://dds.cepal.org/bdptc/#es>.

Sin embargo, el panorama que tenemos sobre los PTCI en la actualidad muestra que sus características se han diversificado. Así, encontramos iniciativas que pretenden –por lo menos discursivamente– alejarse de la lógica focalizante e ir hacia la universalidad (Asignación Universal por Hijo en Argentina o Asignaciones Familiares del Plan Equidad en Uruguay), otras que se destacan por un porcentaje de cobertura relativamente alto de la población (principalmente en el caso brasileño, pero también en el mexicano con el Oportunidades) o por montos que llegan hasta a duplicar el de la canasta básica de alimentos. Además, y como advierte Barba Solano (2016), existen programas que se enfocan más en la reducción de la pobreza entendiéndola como carencia de ingresos, mientras que otros pretenden una perspectiva más amplia reconociendo múltiples vulnerabilidades y, finalmente, se pueden reconocer intervenciones que amalgaman en diferentes combinatorias ambas visiones, poniéndolas en relación con la idea de expansión de la ciudadanía.

Así, estos programas han desarrollado cierta flexibilidad en sus objetivos y componentes, elementos que entendemos variarán según el caso nacional a analizar. Como toda política social, estas intervenciones entrarán en una relación de mutua influencia con factores como el modelo de desarrollo de cada país (Cortés y Marshall, 1991), su estructura social, (Adelantado *et al.*, 1998), los conceptos y categorías que guían las intervenciones estatales (Pantaleón, 2005; Shore, 2010), las formaciones de los regímenes de bienestar (Barba Solano, 2016; Filgueira, 2007), la estructuración de la cuestión social (Grassi, 2006; Soldano y Andrenacci, 2006), la institucionalidad social en la que se inscriban (Repetto, 2014) o las memorias y las capacidades institucionales.

En este trabajo nos interesa conocer qué relaciones se pueden establecer entre los PTCI y el régimen social de acumulación que los contiene. Si buena parte de la literatura consultada habla de una correspondencia directa entre política social y régimen social de acumulación, nosotros veremos una interacción más compleja y bidireccional, es decir, sin reconocer que alguno de los términos pueda determinar al otro. Para ello, tomaremos el caso de dos PTCI en la posconvertibilidad argentina: el Plan Familias por la Inclusión Social, lanzado en el año 2005, y la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, implementada a partir del año 2009.

La hipótesis de este trabajo es que estos programas actuaron como una forma de mediación entre la cuestión social y el incipiente régimen social de acumulación (RSA) que se estaba definiendo tras la salida de la convertibilidad.² Es decir, ha-

² Sobre este punto, es interesante preguntarse si, tras la salida de la convertibilidad en Argentina, surgió efectivamente un nuevo régimen social de acumulación. Como veremos abajo, tras la crisis de 2001 se dieron cambios tanto en la evolución de las principales variables económicas como en la manera de concebir el Estado, aunque existieron más continuidades que rupturas en la

brían sido políticas cuyo surgimiento fue posible dentro de este RSA, que contribuyeron a su continuidad, pero que también vieron limitados sus efectos por dinámicas propias del régimen y que incluso pudieron llegar a contribuir en su puesta en crisis.

LA POLÍTICA SOCIAL COMO FACTOR CONSTITUTIVO DEL RÉGIMEN SOCIAL DE ACUMULACIÓN

Preguntarnos por la relación entre el régimen social de acumulación y la política social es un intento de escapar de cierta tendencia que primó en los noventa de considerar las políticas sociales como respuestas del Estado frente a problemas de carácter excepcionales presentados como evidentes –pobreza, indigencia, desnutrición, etc.– y que serían tratados por medio de programas que proveerían una asistencia coyuntural, sin intentar afectar las condiciones que los generaban. En esta perspectiva, el nudo problemático se encontraba en el gerenciamiento de la respuesta estatal, desconociendo elementos contextuales de diferente duración que inciden en su efectividad.

En nuestro país podemos encontrar una línea de autores que advierten sobre la importancia de tener presente el vínculo entre la política social y el régimen de acumulación o modelo de desarrollo. En este sentido, encontramos el trabajo pionero de Cortés y Marshall (1991), quienes indican que las intervenciones sociales del Estado deben ser analizadas en relación tanto con la articulación entre acumulación y estrategia económica como en relación con la interacción entre fuerzas sociales y políticas. Según las autoras, estos elementos influyen dichas intervenciones y a la vez son afectados por ellas, alejándose de los modelos de causalidad unidireccional o de primacías entre los ámbitos económicos, sociales o políticos de la realidad. Siguiendo esta línea argumentativa, Grassi (2006) analiza, durante la etapa neoliberal, los efectos de formular e implementar políticas sociales sin tomar en cuenta el entramado económico en el que se encontraban. Ello llevó a separar las políticas de las condiciones de vida y trabajo de la población, en un proceso de virtual autonomización. Así, las intervenciones se caracterizaron por su carácter fragmentario y subordinado a la máxima de no alterar la lógica del libre mercado, principalmente en el ámbito laboral. De esta manera, se desconocía que la política social ocupa un lugar central en el proceso de reproducción general, como parte del RSA y como reguladora indirecta de la mercantilización de la fuerza de trabajo (Danani, 2004). Políticas compensatorias en el marco de una crisis de integración social, cu-

forma que asumió la estructura productiva. Si tomamos en cuenta que el concepto de RSA está pensado para dar cuenta de formaciones sociales en el mediano o largo plazo (Nun, 1995), lo que podemos decir es que lo que existió fue más bien una mutación tras la salida de la convertibilidad que no logró institucionalizarse y finalmente quedó trunca.

ya principal causa residía en la dificultad de acceder a un puesto laboral formal por la existencia de un mercado de trabajo crecientemente excluyente, solo podían generar una inserción de los individuos no ya como productores, sino como consumidores. De allí la importancia de pensar caminos para pasar de políticas compensatorias a políticas socioproductivas, que incidan sobre la estructura económica para corregir las bases de la exclusión y de la desigualdad (Coraggio, 1999)

Vemos que la política social no puede ser pensada por fuera de las condiciones no solo económicas y productivas, sino también políticas de una sociedad en un momento histórico determinado. De allí la productividad de utilizar el concepto de régimen social de acumulación, en tanto remite al entramado complejo de instituciones y de las prácticas que inciden en el proceso de acumulación del capital (Nun, 1987), donde se articulan de una manera determinada el conjunto de las variables económicas, una particular estructura económica, una peculiar forma de Estado y las luchas entre los bloques sociales existentes (Basualdo, 2007). Desde esta perspectiva, lo ideológico es considerado un elemento constitutivo del proceso de acumulación, que necesita una justificación discursiva que construya y dispute hegemonía para legitimar sus reglas de funcionamiento. Es por esto que consideramos central para la reproducción de un régimen social de acumulación que estas reglas logren generar adhesión por parte de los actores que lo integran y que los resultados en términos de distribución del excedente no lleven a cuestionar la legitimidad del propio régimen.

Este es el problema central que subyace la tarea de construcción del ámbito de lo social. Entendemos por cuestión social el conflicto estructural de las sociedades capitalistas que se da entre una supuesta igualdad en el plano político garantizada por el estatus de ciudadanía y una desigualdad efectiva en el terreno económico (Donzelot, 2007). Esta conflictividad se ha tematizado de diferentes maneras a lo largo del tiempo, pero siempre ha puesto en juego la cohesión de la sociedad misma (Castell, 2009). Es una tensión hoy actualizada en la forma que asume el capital transnacional en un mundo que no logra poner límites a su circulación, autonomizando de hecho la esfera económica y sometiendo a un nuevo molino satánico –en la expresión de Karl Polanyi (2011)– a los trabajadores que no logran adaptarse a las máximas de flexibilidad, desanclaje y reconversión permanente del posfordismo.

La política social se constituye en una manera de estatizar la cuestión social, es decir, estructurarla de forma tal que no amenace la reproducción del sistema capitalista ni las relaciones sociales que en él se entablan. En esta tarea, el Estado pone en juego su capacidad de generar significados socialmente legítimos para definir la realidad común, por medio de conceptos y categorías que pasan a formar parte de una discursividad aceptada. Así se producen sujetos y poblaciones objetivo sobre los que intervenir, se expanden o ensanchan los derechos de quienes pertenecen

a una comunidad política, se promueve una concepción determinada de justicia social y se distribuye el bienestar en una población.

Tomaremos como supuesto un cambio en la manera de estructurar la cuestión social en Argentina, que pasó de un predominio de la forma pobreza - desocupación durante la convertibilidad y la crisis de 2001-2002 a un paulatino predominio de la forma desigualdad - inclusión social (D'Amico, 2012; Cortés y Kessler, 2013). Esto implica una definición conceptual y política importante, ya que tanto la exclusión como la desigualdad tienen sus orígenes en dinámicas históricamente asentadas en América Latina, cuya modificación llevaría a intervenir en la producción y reproducción de asimetrías de poder construidas en torno al mercado, el trabajo, la etnia o los géneros, entre otros (Reygadas, 2008). Intentaremos mostrar que tanto el Plan Familias por la Inclusión Social (PF) como la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) permitieron generar una respuesta estatal a la problemática de la inclusión social sin afectar una de sus principales causas: un mercado de trabajo excluyente para una importante porción de la población.

Específicamente en el caso de la AUH, esta intervención formó parte de un cambio en la concepción de inclusión presente en las políticas sociales del kirchnerismo: de una inclusión por medio del trabajo que podría ser asimilable al patrón de integración clásico del primer peronismo (Arcidiácono, 2012; Messina, 2017), se pasó paulatinamente a otra forma de inclusión, que provisoriamente podríamos denominar *por medio de políticas*, en tanto los individuos se convertían en sujeto de las políticas estatales. La Asignación también habría permitido la reproducción del régimen de acumulación en una coyuntura en la que se encontraba limitado por la caída de la demanda agregada, aunque produciendo efectos no deseados en el mediano plazo.

LA REFORMULACIÓN DE LA POLÍTICA ASISTENCIAL ARGENTINA EN LA POSCONVERTIBILIDAD. EL PLAN FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL, ¿UNA FORMA DE CONTENCIÓN DE LA POBLACIÓN MARGINAL?

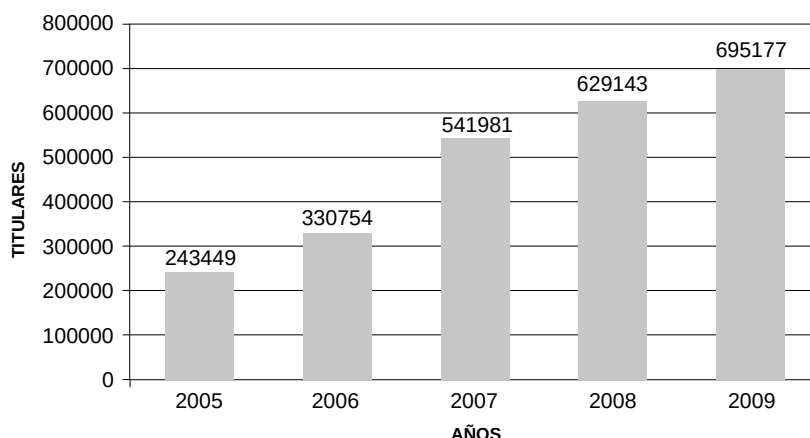
Tras la crisis de 2001, la conflictividad social se centró en demandas en torno a asuntos apremiantes como los altos niveles de pobreza e indigencia, la desocupación, y la dificultad de una parte de la población para acceder a una alimentación mínima y a la atención básica en salud. En este sentido, el primer gobierno kirchnerista fue eficaz al momento de tratar las principales problemáticas que componían la cuestión social y de generar un conjunto de alianzas que garantizaran la gobernabilidad del país. La fuerte reducción que se dio tanto en la pobreza como en la indi-

gencia encuentra su explicación en la importante creación de puestos de trabajo registrados, en la recuperación del poder adquisitivo de los salarios y en el incremento de las transferencias monetarias estatales por medio de jubilaciones, pensiones y planes sociales. Como efecto de esto, también bajó drásticamente la desocupación.

Ello fue posible tras la salida de la convertibilidad en el marco de una mutación en el patrón de acumulación, que se caracterizó en sus primeros años por un tipo de cambio elevado para hacer competitivas las exportaciones y encarecer las importaciones, salarios bajos en términos reales que permitieron la acumulación del capital, una tasa de interés negativa para desalentar la especulación financiera e incentivar la inversión y la existencia de superávits fiscal y comercial (Féliz, 2015). A la vez, existió un cambio en la manera de concebir el Estado por parte del bloque en el poder, pensándolo en un lugar de coordinador social –rol antes asignado al mercado–, con capacidad de intervenir sobre las variables económicas y de constituirse como garante de derechos sociales.

En este contexto, la reformulación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJDH) en el año 2005 buscó cerrar una etapa en la que la política social era pensada como una manera de contener la emergencia social y garantizar la gobernabilidad. Se propone un ordenamiento de la población en dos categorías en función de su caracterización como "empleables" –es decir, capaces de reinserirse en el mercado laboral y que pasan a estar dentro del Programa "Seguro de Capacitación y Empleo" del Ministerio de Trabajo– o como "vulnerables". Este segundo agrupamiento correspondía principalmente a madres inactivas en el mercado de trabajo, con credenciales educativas medias o bajas y con dos o más hijos a cargo, lo que dificultaba su empleabilidad.

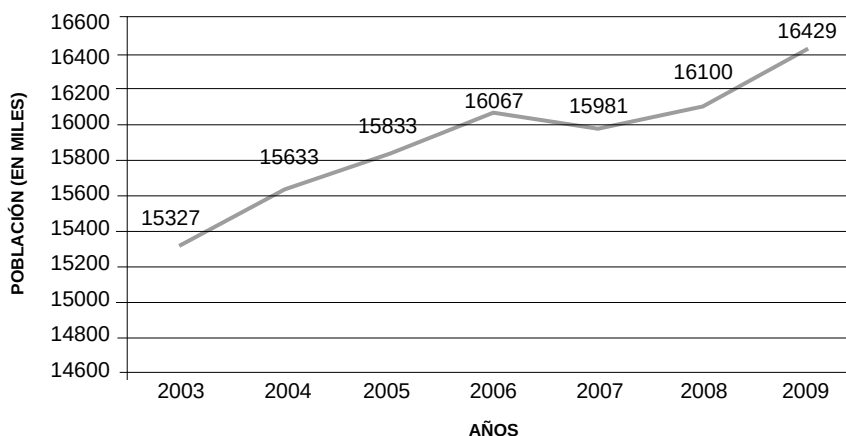
Fue este grupo el que quedó dentro del Plan "Familias por la Inclusión Social", programa bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Si bien este aumentó el monto nominal percibido por quienes eran beneficiarios del PJJDH, su impacto sobre la situación de pobreza medida por ingresos en sus beneficiarios fue residual (CIEPP, 2009). Esto se refleja en sus resultados en términos de provisión de bienestar: aunque el programa consiste efectivamente en la transferencia de un ingreso mínimo, el monto resulta insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias básicas de un grupo familiar (CELS, 2007). A la vez, el Programa terminó convalidando una preponderancia del ámbito familiar en la generación del bienestar para los menores de los hogares que los percibían por medio de dos modalidades: la titularidad femenina y la existencia de condicionalidades educativas y sanitarias. Así, las mujeres madres parecían estar por fuera del proyecto de inclusión social por medio del trabajo. Esto no es un dato menor si tomamos en cuenta que el alcance del Programa abarcaba, en el año 2009, a casi 700.000 beneficiarios, aproximadamente la mitad del número total de desocupados en el país.

Gráfico 1. Cantidad de titulares del Plan Familias (2005-2009)

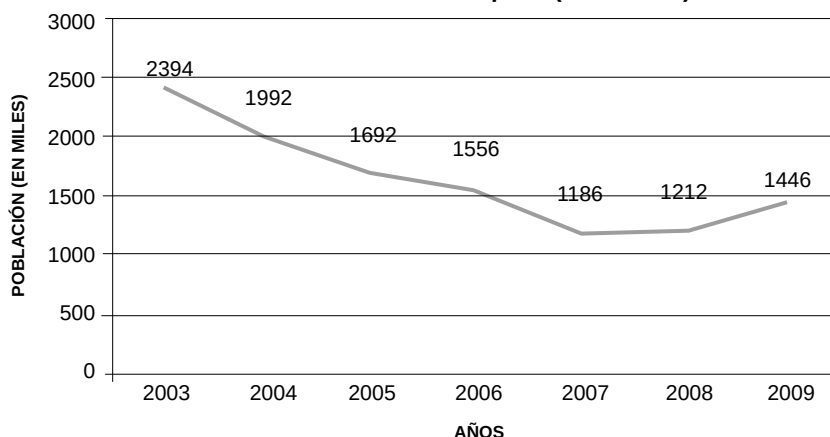
Fuente: Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe - CEPAL

Si bien a partir de 2007 se suma el componente de Becas de Formación, con el fin de que los beneficiarios o miembros mayores de su grupo familiar terminaran sus estudios o siguieran un ciclo de formación profesional o laboral, las becas abarcaban, para ese año, 24.313 prestaciones –de las cuales el 70% son titulares del ingreso– sobre un total de poco más de medio millón de beneficiarios (Programa “Familias por la Inclusión Social” - Resumen Ejecutivo 2007).

Proponemos entonces que el Programa Familia actuó como un medio de contención a individuos que por su trayectoria laboral escasa o nula, sus credenciales educativas bajas y su dedicación al cuidado familiar podían, en caso de lanzarse a la búsqueda laboral, llegar a engrosar la población desocupada o bien ocupada en puestos inestables, mal remunerados o de baja productividad. Para aclarar: no se trató de un desincentivo al trabajo en los términos que lo propone la teoría neoclásica, sino una contención frente a las pocas posibilidades que ofrece un mercado de trabajo atravesado por una alta heterogeneidad en sus unidades productivas. Y es que, si bien el sector privado se encontraba generando puestos de trabajo formales, estos no llegaban a cubrir la demanda en un contexto de arrastre de tasas de desocupación muy altas y de incremento de la PEA en términos absolutos.

Gráfico 2. Población Económicamente Activa (2003- 2009)

Fuente: Boletín Estadístico Laboral 2012 – MTEySS

Gráfico 3. Población Desocupada (2003- 2009)

Fuente: Boletín Estadístico Laboral 2012 – MTEySS

La incorporación de los beneficiarios a la población demandante significaría un crecimiento de la desocupación –temática que estaba desapareciendo de la agenda pública pese a haber crecido levemente en los años 2008 y 2009– o bien del trabajo no registrado, problema que comenzaba a ser publicitado por organizaciones de trabajadores y que aparecía como una de las preocupaciones del Ministerio de Trabajo.

LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO COMO SOSTÉN DEL MODELO NEODESARROLLISTA

Como diversos autores indican, la Asignación Universal por Hijo introduce un conjunto de elementos novedosos que la distinguen dentro de los PTC más tradicio-

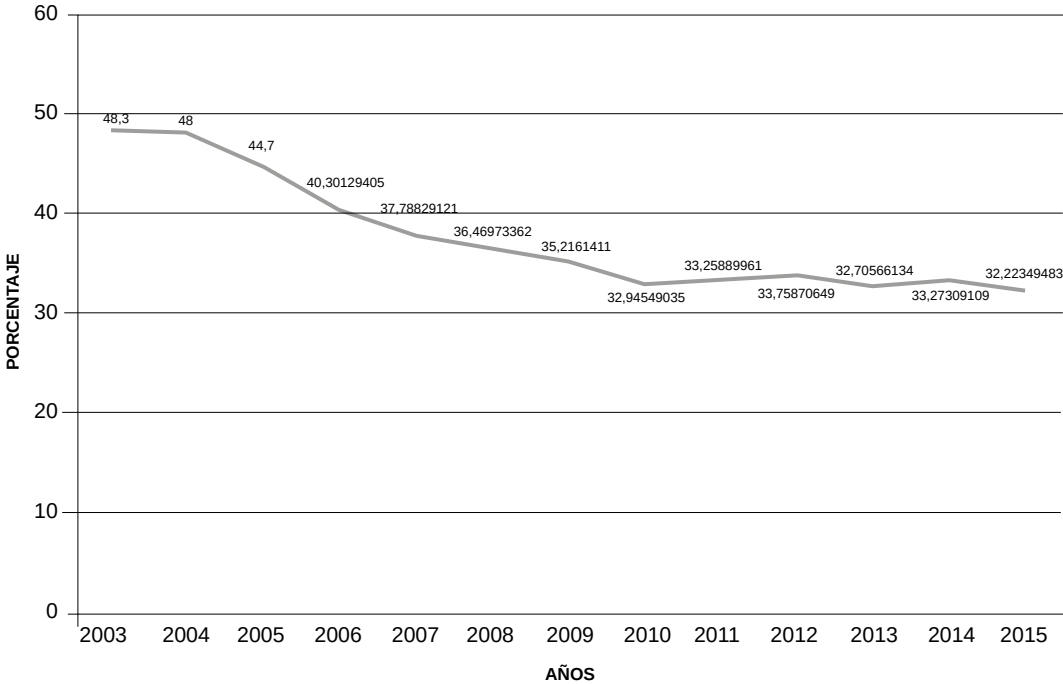
nales en la región. Sin entrar en la discusión sobre si efectivamente es la primera medida de un nuevo paradigma de intervenciones sociales, reconocemos su amplia cobertura,³ su inscripción dentro de la Ley de Asignaciones Familiares y su gestión por la Anses, lo que permitió un mayor grado de centralización en las decisiones y menos dificultad en la coordinación horizontal, la actualización automática de su monto con el mismo índice que las jubilaciones, etc. Al ser presentada como un derecho, se pretende alejarla de la tradición asistencialista y estigmatizante que adquirió parte de la política social argentina durante la década neoliberal. Sin embargo, presenta aspectos discutibles como el fundamento de las condicionalidades desde una perspectiva de derechos, su sesgo familiarizante en la provisión de bienestar, el límite al número de hijos beneficiarios, etc.

Dentro de la literatura consultada, es un clásico encontrar referencias a la coyuntura adversa que enfrentaba el gobierno nacional kirchnerista al momento de lanzar la AUH, principalmente evidenciada en la derrota sufrida en el conflicto en torno a la Resolución 125, los magros resultados de las elecciones de medio tiempo en 2009 y el fraccionamiento tanto del Partido Justicialista como de su representación parlamentaria. Consideramos que estos fenómenos correctamente identificados deben ser leídos en un contexto más amplio: el de los primeros límites a la reproducción del modelo de acumulación neodesarrollista. De hecho, hacia el año 2008 comienzan a verse afectadas las principales variables que identificábamos arriba para describirlo: se produjo una apreciación casi continua del tipo de cambio, encareciendo las exportaciones, al tiempo que los salarios recuperaban parte del poder adquisitivo, hasta quedar en niveles similares al año 2001. Ello llevó a una puja por parte del sector empresarial concentrado para mantener sus márgenes de ganancia por medio del incremento de los precios de los bienes de consumo, lo que, sumado al aumento de los precios de los alimentos a nivel mundial, se tradujo en un aumento de la inflación (Varesi, 2016). Así, el gobierno tenía abiertos frentes de conflicto con dos actores estratégicos del modelo de acumulación vigente: el sector agrario y parte del industrial. A estos desequilibrios se deben sumar los efectos de la crisis internacional de fines de 2008, que redujo la demanda internacional, incrementó las tasas de financiamiento y disminuyó las inversiones desde los países centrales.

A nivel nacional, esta situación se reflejó en un estancamiento en la creación de puestos de trabajo por el sector privado, lo que provocó un leve incremento en la tasa de desocupación, pero principalmente repercutió en el mediano plazo, estancando el proceso de retracción del empleo informal que se venía dando desde el año 2004 (Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social, 2013).

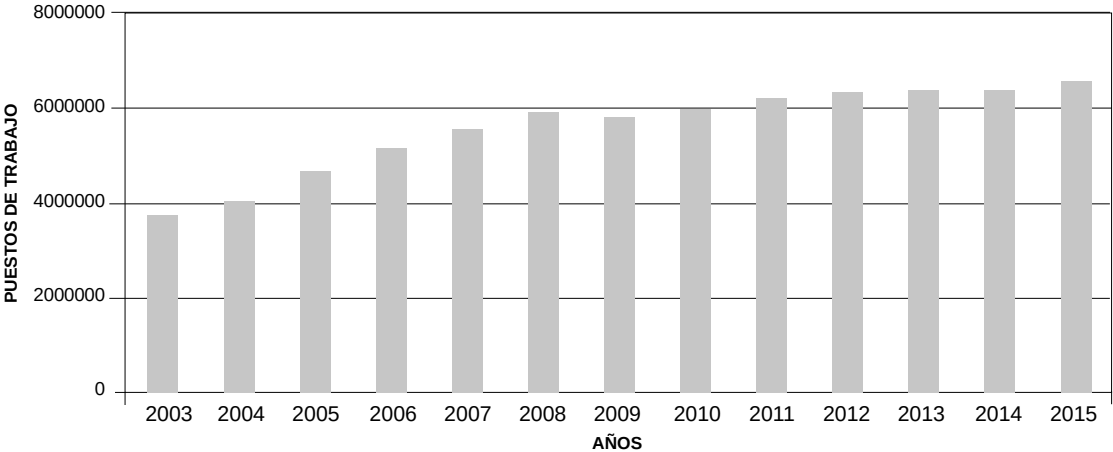
³ En efecto, se trata de un programa que desde su lanzamiento y hasta el año 2015 osciló entre los tres millones doscientos mil y tres millones quinientos mil beneficiarios, para escalar a prácticamente los cuatro millones con la incorporación de los monotributistas de ingresos más bajos en el año 2016.

Gráfico 4. Tasa de empleo no registrado por año (2003- 2015)



Fuente: EPH y Boletín Estadístico Laboral del MTySS.
Valores correspondientes al cuarto trimestre de cada año, excepto el 2015
al que corresponde el segundo trimestre por razones de interrupción estadística.

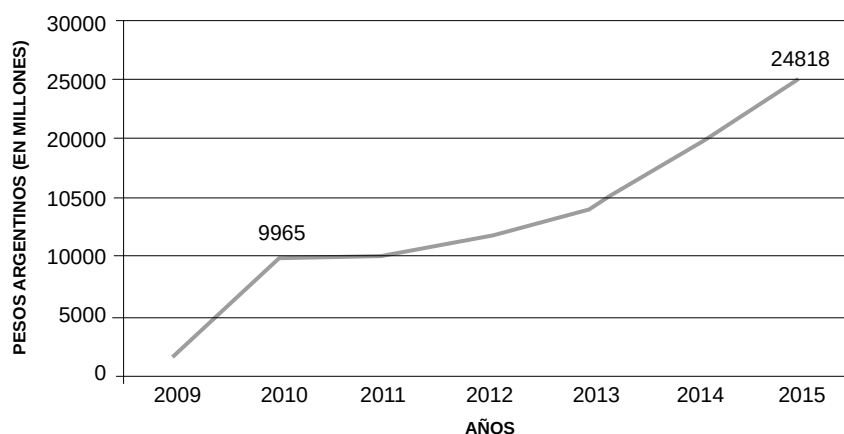
Total de puestos de trabajo formales en el sector privado por año (2003-2005)



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS en base a SIPA.

En este contexto, creemos que el lanzamiento de la Asignación por Hijo en el año 2009 puede ser leído como un intento de sumar el apoyo de los trabajadores informales al mismo tiempo que respondía a una nueva tematización de la cuestión social constituida en torno a los significantes desigualdad - inclusión social. Esta política reconoce en su decreto de creación los límites del mercado laboral argentino para garantizar trabajo formal a la población, y propone como medio de equiparación una transferencia monetaria por cada menor a cargo hasta el quinto hijo, condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos en materia de salud y educación de dichos menores. Esto significó una mejora en las condiciones de vida de su población objetivo, reduciendo de manera drástica la indigencia y, en menor medida, la pobreza. Su implementación insumió entre el 0,56% y el 0,43% del PIB desde 2010 a 2015, porcentajes solo superados dentro de los PTC aplicados en el país por los primeros años del Plan Jefes y Jefas, lo que implicó la transferencia de parte del Estado a los sectores vulnerables de poco menos de diez mil millones de pesos en el año 2010 a poco menos de veinticinco mil en el año 2015.

Gráfico 6. Monto total de liquidaciones de la AUH (2009- 2015)



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS en base a SIPA.

Si tomamos en cuenta que, tal como afirma Matías Kulfas (2016), a partir de fines de 2008 la brecha entre consumo privado y masa salarial se va acrecentando por un menor dinamismo de la masa salarial, es esperable que esa brecha haya sido cubierta en parte por las transferencias estatales, tanto contributivas como no contributivas, entre las que se encontraba la AUH. Por ello, diremos que la Asignación jugó a favor de la recuperación y el mantenimiento de la demanda agregada en un contexto en el que componentes como la inversión extranjera o las exportaciones caían, colaborando en un primer momento en la reproducción de uno de los pilares del régimen social de acumulación posconvertibilidad. Es de destacar, sin embargo, que el incremento del gasto social –junto a subsidios al transporte y, principal-

mente, subsidios al consumo de energías y combustibles— ayuda a comprender el importante déficit fiscal del Estado nacional en los últimos años del kirchnerismo, siendo el rubro que más se incrementó en términos absolutos (Kulfas, 2016: 63) y constituyéndose en uno de los límites en la experiencia neodesarrollista argentina.

CONCLUSIONES

Como dijimos en la introducción, los PTC en la región han demostrado un grado de flexibilidad que les permite funcionar en diferentes contextos. En este trabajo propusimos interpretarlos como una mediación entre la forma que una sociedad tenga de concebir la cuestión social en un momento determinado y la capacidad del régimen social de acumulación vigente de responder a ella.

Notamos que el Plan “Familias”, si bien garantizó un ingreso mínimo mayor que el percibido en el marco del Plan Jefes y Jefas, su bajo monto limitó el efecto desmercantilizador que podría garantizar en parte el acceso a bienes básicos para la reproducción de los hogares, a la vez que implicó la familiarización de un conjunto de cuidados dirigidos a los menores por medio de las condicionalidades en salud y educación que se exigía a los titulares al momento de acceder al Programa. De esta manera, fue un paliativo para responder a la problemática de la pobreza en un contexto en el que, tomando en cuenta las capacidades y trayectorias laborales de sus titulares así como las condiciones macroeconómicas del país, una salida al mercado laboral por parte de sus beneficiarios habría hecho subir las tasas de desocupación o de empleo marginal.

La AUH, si bien también sirvió como contención social, fue presentada en un marco distinto, ya que pretendía cierta lógica igualadora al extender las Asignaciones Familiares contributivas a los hijos de desempleados o empleados informales, servicio doméstico y monotributistas sociales. En un contexto en el que la demanda agregada mostraba límites para su crecimiento, la Asignación fue un impulso al consumo por un monto que osciló en torno a medio punto del PIB. Junto a otro conjunto de políticas, muchas de ellas gestionadas por Anses, la AUH pretendió responder a una tematización de la cuestión social desde una perspectiva de inclusión social, expandiendo el universo de acceso a un conjunto de bienes públicos como la educación en sus diversos niveles, la capacitación laboral, la salud, las nuevas tecnologías, etc. Ahora bien, los límites estructurales del mercado de trabajo argentino hacen que esta incorporación como sujetos de políticas se prolongue en el tiempo, generando una expansión del gasto social difícil de sostener en un contexto de déficit fiscal.

Lo que notamos, entonces, es que ambos programas pudieron construir una respuesta a la forma de tematizar la cuestión social en su momento y sirvieron para mejorar las condiciones de vida de su población objetivo, tanto por medio de las

transferencias recibidas como por su incorporación a un circuito de otras políticas que les facilitaron el acceso a cierta protección social básica. Así, podemos decir que cumplen de manera parcial la intención de reducir la pobreza en el corto plazo. Sin embargo, creemos que estos programas u otros similares tendrán mayor dificultad para lograr el objetivo de disminuir la pobreza en el largo plazo, ya que, si bien pueden incrementar el capital humano de los menores pertenecientes a sectores vulnerables, la pregunta es si el mercado generará puestos de trabajo con remuneraciones acordes a la formación de estos individuos. Caso contrario, terminaremos viendo un fenómeno que ya conocimos en otros momentos de la historia de nuestro país: una devaluación de las credenciales educativas y una brecha entre las expectativas de ascenso social y los resultados obtenidos por parte de la población. Es decir, una brecha entre las demandas de la sociedad y la posibilidad del régimen social de acumulación de darle una respuesta satisfactoria, lo que puede llevar al cuestionamiento de la institucionalidad política y abre un futuro incierto para el sistema democrático. ■

Bibliografía

- ADELANTADO, J., NOGUERA, J., RAMBLA, X. y SÁEZ, L. (1998). "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica". *Revista Mexicana de Sociología*, 60 (3), pp. 123-156.
- ARCIADIÁCONO, P. (2012). *La política del "mientras tanto". Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.
- BARBA SOLANO, C. (2016). "Las transferencias monetarias (TM) en América Latina. Conflictos paradigmáticos". En: Barba Solano, C. y Valencia Lomelí, E. (coords.). *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*. Buenos Aires: Clacso, pp. 27-67.
- BASUALDO, E. (2007). "Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía". Recuperado de: http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/mep_dt01.pdf.
- CASTEL, R. (2009). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CIEPP (2009). "Programa Familias por la Inclusión Social. Un análisis comparado". Recuperado de: http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product_details&flypage=flypage_new1.tpl&product_id=38&category_id=8&option=com_virtuemart&Itemid=1&lang=es.
- CORAGGIO, J. L. (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Madrid: Miño y Dávila.
- CORTÉS, R. y KESLER, G. (2013). "Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)". *Cuestiones de Sociología*, (9), pp. 56-78.

CORTÉS, R y MARSHALL, A., (1991). "Estrategias económicas, intervención social del estado y regulación de la fuerza de trabajo: Argentina 1890 - 1990". *Revista Estudios del Trabajo*, 1, pp. 21-46.

D'AMICO, M. V. (2013). "La política social en debate: desigualdades, intervención estatal e inclusión social en la Argentina democrática". *Cuestiones de Sociología* (9), pp. 231-234.

DANANI, C. (2004). "Introducción. El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social". En: Danani, C. (comp.) *Política social y economía social. Debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS/Editorial Altamira/Fundación OSDE, pp. 9-38.

DONZELOT, J. (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión.

FÉLIZ, M. (2015). "Neodesarrollismo en crisis ¿Está agotado el proyecto hegemónico en Argentina?" En: Félix, M.; López, E. y Gracia, M. (coords.), *Desarmando el modelo. Desarrollo, conflicto y cambio social tras una década de neodesarrollismo*. Buenos Aires: El Colectivo, pp. 15-36.

FILGUEIRA, F. (2007). "Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en América Latina". Santiago de Chile: Cepal.

GENTILINI, U.; HONORATI, M. y YEMTSOV, R. (2014). "The State of Social Safety Nets 2014". S/I: Banco Mundial.

GOLBERT, L. y GIACOMETTI, C. (2008). "Los programas de transferencia de ingresos condicionados: el caso argentino". IFHC/Cieplan. 2008. São Paulo/Santiago de Chile.

GRASSI, E. (2006). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame I*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

KULFAS, M. (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo XXI.

MESSINA, G. (2017). "La ilusión trabajo-céntrica: contradicciones del régimen de bienestar argentino bajo el kirchnerismo". *Trabajo y sociedad* (29), pp. 583- 610.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN (2007). Programa Familias por la Inclusión Social - Resumen Ejecutivo "Balance del 2007". Recuperado de: <http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/expert/docs/responses/Argentina.pdf>.

MINISTERIO DE EMPLEO, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (2013). "Trabajo no registrado. Avances y desafíos para una Argentina inclusiva". Buenos Aires: Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social.

NUN, J. (1987). "La teoría política y la transición democrática". En: Nun, J. y Portantiero, J. (eds.) *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur, pp.15-56.

— (1995). "Argentina. El Estado y las actividades científicas y tecnológicas". *Revista Redes*, 2 (3), pp. 59-98.

PANTALEÓN, J. (2005). "De la carta al formulario. Política y Técnica en el Desarrollo Social". Buenos Aires: Serie Etnográfica IDES/Antropofagia.

POLANYI, K. (2011). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Buenos Aires: FCE.

REPETTO, F. (2014). "Políticas sociales: una mirada político - institucional a sus reformas, desafíos e impactos". En: Acuña, C., *El estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI/OSDE, pp. 19-69.

REYGADAS, L. (2008). *La apropiación: destejendo las redes de la desigualdad*. Barcelona/ México: Anthropos Editorial.

SALVIA, A. (2011). "De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas". En: Barba Solano, C. y Cohen, N. (coords.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, pp. 107-135.

SHORE, C. (2010). "La antropología y el estudio de las políticas públicas: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas". *Revista Antípoda* (10), pp. 21-49.

SOLDANO, D. y ANDRENACCI, L. (2006). "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En: Andrenacci, L. (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS/Prometeo, pp. 17-79.

VARESI, G. (2016). "Acumulación y hegemonía en Argentina durante el kirchnerismo". *Revista Problemas del Desarrollo*, 187 (47), pp. 63-87.

VILLATORO, P. (2006). "Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras". Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/2007-nov-cepal_pablovillatoro_ptc.pdf.

Fuentes consultadas

Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe - Cepal. Disponible en: <http://dds.cepal.org/bdptc/#es>.

Decreto de Necesidad y Urgencia del Poder Ejecutivo Nacional N° 1602/09: "Incorpórase el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social".

Resolución 393/2009 de la Administración Nacional de la Seguridad Social: "Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Reglamentación".

¿COOPERATIVISMO COMO OPORTUNIDAD PERDIDA? PROBLEMAS ESTRUCTURALES Y COYUNTURALES DEL COOPERATIVISMO BAJO PROGRAMAS

Pilar Arcidiácono

CONICET-UBA

Ángeles Bermúdez

UBA

RESUMEN

El artículo analiza el campo del cooperativismo de trabajo bajo programas a partir del caso del Programa “Ingreso Social con Trabajo” (Prist). Se abordan cuestiones estructurales y cambios de coyuntura apelando a la metáfora de *bisagras de gestión*. Se sostiene que las modificaciones impulsadas por el gobierno de *Cambiemos* se erigen y legitiman sobre un conjunto de supuestas “debilidades preexistentes” del programa, donde el esquema cooperativo comenzaba a perder centralidad. Hasta el momento, la nueva gestión brinda mayor preponderancia a las actividades de formación con una nueva versión de la teoría de capital humano y al componente de las transferencias de ingresos. Este trabajo deja abiertos interrogantes sobre las posibilidades futuras y disputas en torno al Prist y a la línea del cooperativismo de trabajo bajo programas entre posiciones más próximas al reconocimiento de nuevas formas de trabajo autogestivo-asociativo que persiguen sectores de la economía popular, por un lado, y propuestas gubernamentales de corte individual que tienden a descolectivizar el abordaje de la política pública.

Palabras clave: cooperativismo de trabajo bajo programas - programa ingreso social con trabajo - bisagras de gestión - economía popular - transferencias de ingresos

ABSTRACT

The article discusses the field of worker cooperativism under programs from the case of the Social Income Program through Work (Prist). Structural issues and changes of circumstances of the *management hinges* are addressed. It maintains that the changes imposed by Mauricio Macri’s administration are built up and made

legitimate on a set of so-called “pre-existing weaknesses” of the program, where the cooperative schedule had started to lose momentum. So far, the new administration has focused on training activities with a new version of the theory of human capital and on the income transfers component. This work leaves open questions about the future possibilities and disputes over the Prist program and the line of the worker cooperativism under programs between stances nearer the recognition of new forms of self-managed-associative work followed by popular economy sectors, on the one hand, and government proposals of an individual nature tending to de-collectivize the approach to public policy.

Key words: cooperative work under programs - program income - social work - management hinges - popular economy - income transfers

Recibido: 08/09/2017 / Aceptado: 20/11/2017

INTRODUCCIÓN¹

En trabajos previos indagamos sobre el “*boom* del cooperativismo de trabajo” que, como línea de política social, surgió en 2003 y se consolidó con la creación del Programa “Ingreso Social con Trabajo” (en adelante Prist²) en 2009 y con el componente Ellas Hacen (en adelante EH), en 2013. Nos preguntábamos: ¿qué había de nuevo en estas cooperativas?, ¿por qué se recurrió a estas figuras?, ¿qué otras lógicas y perspectivas contemplaban?, ¿cuánto se diferenciaban de otros programas tan difundidos como los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI) o de los clásicos programas vinculados a la *capacitación* en sus diversas modalidades?, ¿qué estrategias políticas y técnicas se desplegaban para ir en esa dirección?

A partir de la metáfora que denominamos *bisagras de gestión* (entre el gobierno de Cristina Fernández y el de Mauricio Macri), sostenemos que pueden encontrarse líneas de rupturas, pero también continuidades con respecto a las administracio-

¹ Agradecemos los respetuosos e inspiradores comentarios de Sandra Guimenez, Susana Hintze y Malena Hopp, que nos sirvieron para enriquecer la versión preliminar de este trabajo presentada en el marco del Taller “Las transferencias de ingresos en la Argentina: experiencias y transformaciones recientes. Abordajes, tensiones y debates”, que tuvo lugar el 18 de mayo de 2017 en Ceipsu-Untref.

² Bajo la gestión de Cristina Fernández, el programa se denominaba “Ingreso Social con Trabajo-Argentina trabaja”, esta última denominación era una especie de marca registrada de uso común a los programas que integraban el Plan Manos a la Obra (Resolución MDS N° 2476/2010). La leyenda “Argentina Trabaja” desapareció en las normativas que regulan el programa a partir de la nueva gestión, iniciada en diciembre de 2015, en línea con las nuevas orientaciones que se abordarán en este trabajo.

nes previas; a diferencia de otras áreas sectoriales de la política social (como, por ejemplo, el campo educativo), donde se discontinuaron líneas programáticas o se dieron cambios más disruptivos y observables respecto de la etapa anterior. Una mirada ligera nos ofrece una incorporación de nuevos receptores del Prist a partir de diciembre de 2015. Sostenemos que este dato es solo una parte de todo este asunto y que las mayores transformaciones se vislumbran en el segundo trimestre de 2017.

Seguramente, muchos de los cambios que aquí recorremos pueden ser captados por abordajes propios de la sociología política de los actores, tal como hacen Natalucci (2012), Maneiro (2015) y Fiszman (2012, 2015). Sabemos que, por el entramado del propio programa y la variedad de actores y realidades territoriales que involucra, otros trabajos resultan más útiles para captar las transformaciones a nivel microsocial en relación con las identidades y representaciones de los receptores, como lo hacen (entre otros) Hopp y Frega (2012), Hopp (2013, 2015), De Sena y Chahbenderian (2011), Gabrinetti (2014, 2015) Pacífico (2016 a y b) para el caso de las cooperativas del Plan Ellas Hacen.

Proponemos una mirada diacrónica sobre las lógicas políticas que le dieron forma al programa con una mirada que contempla el *diseño* como una etapa extendida en el tiempo, es decir, sostener como posición teórica y epistemológica que los “efectos de la política” son condicionados por el propio diseño que, lejos de constituir una etapa escindida de la implementación, es considerado un proceso en permanente redefinición (Arcidiácono, 2017). Creemos poder encontrar allí las pistas para comprender los cambios que acontecen mientras nos encontramos escribiendo estas páginas. Encontramos transformaciones que, aunque resulten incrementales, tienen un potencial político y discursivo vinculado a la forma de presentar el programa y al rol central del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) en la escena nacional. Presentamos grandes tendencias de la política en su conjunto, que, sabemos, seguramente dejan de lado el abanico de la implementación en cada jurisdicción, vinculadas al modo de apropiación del programa de los actores territoriales, ya sea los cooperativistas como los distintos perfiles de entes ejecutores y sus propias burocracias.

Nuestro artículo se concentrará en el análisis de las transformaciones, principalmente de la línea tradicional del Prist. Las particularidades que presentan tanto el diseño original como las actuales modificaciones de la línea EH requieren de análisis específicos a abordar en futuros desarrollos.

Este trabajo surge de una investigación más amplia que se basó en técnicas cualitativas combinando una serie de 20 entrevistas a funcionarios y operadores del programa Prist y EH, del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (Inaes), entre enero de 2016 y agosto de 2017, junto con el análisis de normativas y documentos públicos e informes de evaluación e impacto sobre el progra-

ma³ y pedidos de información pública.⁴ Parte de las fuentes de información consisten en las propias evaluaciones realizadas por el MDS, que se presentan de manera consolidada⁵

TRANSFERENCIAS DE INGRESOS A FAMILIAS Y COOPERATIVISMO. ENTRE INNOVACIONES Y MODOS HABITUALES DE RESPUESTAS

Entendemos que, en general, las políticas públicas se erigen sobre arreglos institucionales preexistentes que, a la vez, generan rutinas, roles y prácticas y se consolidan como respuestas objetivadas frente al surgimiento de ciertas necesidades sociales y para suministrar satisfactores de bienestar en la agenda estatal (Gama-llo, 2016). Sin embargo, a primera vista, el Prist se nos presenta como un exponente de innovación en materia de políticas sociales en los últimos años, fundamentalmente por la incorporación de la figura cooperativa y su apuesta a lograr integralidad en sus intervenciones. También advertimos la combinación de lógicas propias de formatos de intervención previas, como las transferencias de ingresos, prácticas propias del trabajo asalariado, una concepción limitada de economía social y una fuerte apelación al discurso del capital humano.

Así, en apretada síntesis, el Prist, surgido en agosto de 2009, constituye un esquema de intervención descentralizado que combina la transferencia de ingresos directa hacia los receptores de un monto que representaba el 85% del salario mínimo vital y móvil compatible con el cobro de la Asignación Universal por Hijo, junto al pago del monotributo social y un seguro por accidentes personales por parte del MDS; en el marco de una estrategia de generación de oportunidades socio-ocupacionales a través de la conformación y el financiamiento directo, desde el gobierno, de coope-

³ Sobre las fuentes consultadas, cabe detallar que fueron revisadas las Cuentas de Inversiones del Ministerio de Economía y las Memorias detalladas de la Nación de la Jefatura de Gabinete de Ministros entre 2009 y 2016, y el informe de la Sindicatura General de la Nación sobre el Prist-AT de agosto 2012, entre otras fuentes visitadas. Por otro lado, ha sido fuente de consulta obligada una larga lista de informes del Ministerio de Desarrollo Social publicados en el sitio web oficial desde 2009 a 2015: "Políticas Sociales del Bicentenario, Tomo II", (2010); "Informe de resultados del programa Ingreso Social con Trabajo en el primer semestre de 2011", (2011), "Distribuidor Nacional del Programa Ingreso Social con Trabajo (2010)", "Argentina Trabaja. Programa Ingreso Social con Trabajo como herramienta de la Política Social Actual (2013)", "Programa Ingreso Social con Trabajo. Síntesis de Resultados e impactos después de cinco años de sus primeros pasos (2015)", entre muchos otros.

⁴ Realizados bajo el Decreto 1172/03 de Acceso a la Información Pública de marzo de 2014, septiembre de 2015, julio de 2016 y marzo de 2017.

⁵ A lo largo de las diferentes gestiones del Ministerio encontramos frecuentes resistencias durante el trabajo de campo para brindar información pormenorizada sobre algunos aspectos o dimensiones del programa.

rativas de trabajo, focalizando en los distritos más pobres del país –según criterios contruidos por el propio programa–; y cuyos receptores debían primero incorporarse a dichas cooperativas y asistir a las actividades de capacitación y finalidad educativa previstas por el programa. Para ello, la unidad ejecutora del programa, junto con el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (Inaes), conformó cooperativas de trabajo encargadas de ejecutar obras de infraestructura en espacios de uso público y/o patrimonio comunitario, a través de la transferencia de fondos –desde el MDS a los gobiernos provinciales, municipales, cooperativas de trabajo o asociaciones mutuales, entes nacionales y universidades–, destinadas a la adquisición de herramientas, materiales y/o servicios, en el marco de módulos constructivos/productivos diseñados por el MDS y seleccionados por los entes ejecutores en base a las necesidades de los territorios, factibilidad técnica, demanda registrada, etc. Los entes ejecutores eran los encargados de la certificación de obras, el control de sus funciones operativas administrativas y contables y del *presentismo*.

INCORPORACIÓN DE RECEPTORES Y SURGIMIENTO DEL COMPONENTE “DESDE EL BARRIO”

Esta nueva gestión de gobierno ratifica la continuidad del Prist (y del EH) y además incorpora otra línea llamada “Desde el Barrio” (en adelante DB) –ex Barrios Bonaerenses, creado en 2000⁶– que se implementa solo en la CABA y en la provincia de Buenos Aires. Ese traspaso se cristalizó en la nueva estructura de la Subsecretaría de Políticas Integradoras⁷ de la Secretaría de Economía Social, en la cual se incorpora como una nueva coordinación denominada “Desde el Barrio”.⁸ Tiene entre sus objetivos diseñar y monitorear el proceso de inclusión de titulares desde la formación y realización de servicios sociocomunitarios y de infraestructura, y generar las alianzas con actores gubernamentales y de la sociedad civil para garantizar la integralidad de estas experiencias programáticas.⁹

⁶ DB era un dispositivo provincial de Buenos Aires que pasó a la órbita del MDS, aunque a la fecha el 99% de los receptores se concentran en esa provincia. En efecto, el programa Barrios Bonaerenses (Decreto provincial N°928/00) fue lanzado a partir de la Emergencia Laboral declarada por el Decreto 1862/97. Estaba dirigido a integrantes de familias (principalmente numerosas) sin ingresos ni acceso a prestaciones o programas sociales; comprendía proyectos de orientación productiva, de servicios, de capacitación y de obras menores, a propuesta de municipios, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales reconocidas. Los proyectos tenían un mínimo de diez y un máximo de treinta integrantes en tanto que la jornada laboral no excediera las cinco (5) horas diarias o veinticinco (25) horas semanales. A cada receptor se le transfería una suma no remunerativa que –según la normativa de creación– no podía exceder de trescientos cincuenta pesos (\$350).

⁷ Decreto 78/2017, Resolución MDS N° 1274-E/2017, Decisión Administrativa JGM N° 327/2017.

⁸ Además, se incorporan otras dos coordinaciones “Hacemos Futuro Juntas”, para la línea Ellas Hacen, y una nueva coordinación de Programas Pilotos.

⁹ Resolución MDS N° 1274-E/2017, Decisión Administrativa JGM N° 327/2017.

En el primer año y medio de la nueva administración, una mirada pormenorizada puede notar una incorporación de nuevos receptores al Prist como provincias (Córdoba y Santa Fe) y municipios en provincias previamente destinatarias, e incluso la creación de 247 nuevas cooperativas. La ampliación de la cobertura no significa que el programa se encuentre permanentemente abierto a nuevos ingresos. Esto fue producto de distintos acuerdos entre el gobierno nacional y movimientos sociales, previo a la sanción de la ley de emergencia que analizaremos más adelante. Bajo esta modalidad se incorporaron 85.117 personas entre enero de 2016 y mayo de 2017. El 79,5% (67.633) de las incorporaciones lo hizo a la línea tradicional¹⁰ y el 19,5% (16.560) a la nueva línea DB a partir de septiembre de 2016. Adicionalmente, los ingresos de mujeres víctimas de violencia a la línea EH se produjeron a partir de informes sociales y derivaciones de otros programas, al igual que la población *trans* o víctima de trata, siendo estos muy aislados, ya que representaron solo el 1,1% (924) de las incorporaciones. De las entrevistas surge la notable diferencia en los controles y los tiempos de ingresos de estos últimos casos hacia la línea EH respecto de aquellas incorporaciones a través de las organizaciones territoriales, principalmente hacia la línea tradicional. En suma, a mayo de 2017, el programa cuenta con 251.685 receptores, de los cuales el 62% (155.882) se desempeña en la línea tradicional; el 32% (80.368), en la línea EH en tanto que el 6% (15.435), en DB.

TRANSFERENCIAS: MONTOS Y FORMATOS

El programa se constituyó en un ejemplo de envergadura que, haciendo uso de las cooperativas creadas bajo programas sociales, combinó principios próximos al “capital humano”, nociones restrictivas de economía social, lógicas propias de transferencias de dinero a familias y prácticas próximas al trabajo asalariado. Esto último principalmente con relación al control del “presentismo”, productividad y lineamientos decididos desde el propio MDS junto a los entes ejecutores, alejándose de dinámicas propias de autogestión.

Desde su lanzamiento, el programa ofreció a los receptores la posibilidad de participar en espacios de aprendizajes a través de capacitaciones y cursos de terminalidad educativa, que se complementarían con las transferencias de ingresos en un contexto de estabilización de indicadores de empleo y altos niveles de informalidad.

Diferentes sectores del cooperativismo tradicional o trabajos académicos manifestaron la preocupación por la entidad de las transferencias, ya que estas solían confundirse con “salarios encubierto del Estado” (algo similar a lo que sucedía allá por 2002 con el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados) o con los adelantos de excedentes, propio del esquema cooperativista. En efecto, la elección del esquema cooperativo implicó desafíos en torno al flujo real de ingresos y egresos monetarios de las cooperativas

¹⁰ El 90% de estas incorporaciones se realizó de septiembre de 2016 a mayo 2017.

que permitan elaborar los balances, las maneras de computar esas transferencias en ellos y las dudas sobre los ingresos de las cooperativas para afrontar los otros gastos que implica esa figura jurídica (declaraciones juradas de impuestos, seguros, etc.).

Además, los incentivos por *presentismo* acercaban el programa a un esquema de control propio del trabajo asalariado. El incentivo por productividad, al ser abonado a todos los integrantes de una misma cooperativa, se alejaba de una herramienta que reconozca el trabajo realizado por cada integrante.

Más allá de los diferentes componentes del programa, los montos destinados a los cooperativistas implicaron un avance notable con relación a estos programas que se implementaron en Argentina y, en general, respecto de cualquier otro programa social. En sus inicios, el monto representaba casi el 85% del salario mínimo vital y móvil (SMVM), tendiendo a emparentar así a sus receptores con el resto de los trabajadores que, bajo la propia definición del programa en sus inicios, significaba una *oportunidad socio-ocupacional*. Sin embargo, llegando al final de la gestión del gobierno de Cristina Fernández el valor de la transferencia alcanzaba el 50% del SMVM [Tabla 1].

Tabla 1.
Monto Prist-AT y relación con el Salario Mínimo Vital y Móvil – 2009-2016

Año	Monto	Incentivo presentismo	Incentivo Productividad	Total	Salario Mínimo Vital y Móvil	Promedio	% SMVM
2009	1200			1200	1400/1440	1420	85
2010	1200			1200	1500/1740	1620	74
2011	1200			1200	1840/2300	2070	58
2012	1200	250	300	1750	2300/2670	2485	70
2013	1200	350	450	2000	2875/3300	3088	65
2014	1200	600	800	2600	3600/4400	4000	65
2015	1200	600	800	2600	4716/5588	5152	50
2016	1440	720	960	3120	6810/7560	7185	43
	s/d	s/d	s/d	4030*	6810/7560	7185	56

Fuentes: Resolución SCyMIN° 1499/2012; Resolución SCyMIN° 2175/2013; Resolución SCyMIN° 14087/2014; Resolución MDS N° 456/2016. *Dato recopilado en entrevista en profundidad en un Centro de Atención Local el 05-04-2017. Resoluciones del Consejo del Salario 2009-2016.

Nota: En 2015 no se registraron aumentos en los montos. Según la norma, el aumento de 2016 se refleja solo en el monto básico, aunque, según notas periodísticas, de los dichos de los movimientos sociales se deduce que el aumento también fue en los incentivos por productividad y presentismo. Ver <http://www.desarrollosocial.gob.ar/noticias/aumento-del-20-titulares-ingreso-social-trabajo-ellas-hacen/>.

En este sentido, como en el resto de los programas sociales (exceptuando la Asignación Universal por Hijo, que desde 2015 estableció por Ley 27.160 la movilidad),

los montos previstos no incluyeron ningún mecanismo de ajuste por inflación, sino que los aumentos aplicados fueron discrecionales y esporádicos.

Una de las primeras medidas tomadas en los primeros cuatro meses de gestión de gobierno de Mauricio Macri fue el incremento del monto de la transferencia (el 20%), que, de todas formas, continuaba muy por debajo de los niveles de inflación, ya que representaba solo el 43% del SMVM.

Vale recordar que, a partir de los acuerdos en el marco de la Ley 27.345 de Emergencia Social, se establece la fijación de un salario social complementario para los trabajadores de la economía popular. Por lo pronto, uno de los puntos del acuerdo previo a su sanción, entre las organizaciones territoriales y el gobierno, fue elevar el monto a 4000 pesos. Con relación a este punto, según información del propio MDS, a junio de 2017 las distintas líneas del programa cuentan con un monto básico de 2030¹¹ pesos que cobran los receptores que hayan concurrido a las actividades de 5 a 15 días en el mes, en tanto quienes no concurren al menos 5 días dejan de percibirlo. Aquellos que concurren de 16 a 18 días, cobran el 40% más, \$ 2830, siendo este el monto máximo a cobrar por los receptores de DB; en tanto que, para la concurrencia de 19 a 22 días para receptores de la línea tradicional y EH, se abonan los \$ 4030, lo que representa el 56% del SMVM¹² [Tabla 1].

De esta manera, como en sus orígenes, la transferencia personal continúa vigente, pero el nuevo diseño deja claro que está destinada para realizar actividades de capacitación, “con el fin de atender a su estado de vulnerabilidad social y fomentar su participación en actividades de capacitación en prácticas socio productivas y tareas comunitarias” (Resolución MDS N° 592/2016). Sin ir más lejos, la transferencia individual es ahora denominada “Subsidio Personal por Capacitación”. Según la Resolución citada, si bien, como vimos, permanece vigente un incentivo por *presentismo*, el nuevo diseño ya no contempla el incentivo otorgado por productividad que, si bien era individual, se otorgaba una vez comprobada la productividad de la cooperativa.

Todas las complejidades y modalidades múltiples que adquiere esta línea de política social refuerza la idea que sostuvimos en desarrollos previos (Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014; Arcidiácono y Bermúdez, 2015), que sugiere que la asimilación del Prist a los PTCI (que se limitan a transferir ingresos a las familias con hijos a cambio de una condicionalidad educativa o de salud o incluso aquellas definiciones más amplias de PTCI que contemplan dentro de ellas las contraprestaciones laborales) le quita potencial político y explicativo para captar los matices, las dinámicas y los actores que se involucren en este tipo de orientación.

¹¹ A junio de 2016, el monto se ubicó en \$1.720 (Resolución SCyMI N° 951/2016), en tanto que a fines de agosto se actualizó a \$2.030 (Resolución 1487-E-APN-SCYMI-MDS/2016).

¹² Respuesta del MDS a Pedidos de informes propios, 8 de junio de 2017.

LOS LÍMITES DEL COOPERATIVISMO BAJO PROGRAMAS COMO ARGUMENTO PARA SU DESACTIVACIÓN

La figura cooperativa constituyó una herramienta jurídica y política para abordar desafíos sociales, políticos y electorales, en un escenario que requería de una implementación acelerada.¹³ Esta figura parecía brindar un esquema flexible para organizar la intervención social en el corto plazo. Sin embargo, posteriormente no se avanzó en la discusión hacia la redefinición política de una figura más acorde al perfil de destinatarios y sus necesidades, es decir, hacia novedosas estructuras jurídicas creadas en el marco de programas, que contemplen las especificidades de las experiencias surgidas en dicho marco. Esto forma parte de un debate más amplio a nivel regional sobre los procesos de institucionalización de experiencias de economía social y solidaria y las políticas de reconocimiento y promoción de ese sector,¹⁴ que incluyen la incorporación de novedosas figuras como cooperativas sociales¹⁵ u otros esquemas de cogestión entre las organizaciones con el sector público.¹⁶

Las dificultades de redefiniciones y reconocimiento no solo se explican por la falta de propuestas desde el Gobierno, sino que también se vinculan con la heterogeneidad y fragmentación de las representaciones del sector de la economía social y solidaria en general y en particular del cooperativismo de trabajo en Argentina.¹⁷ De todas formas, parte de ese sector –vinculado fundamentalmente a cooperativas creadas bajo programas–, organizado en clave de la noción de *economía popular*, mostró relativa capacidad de injerencia en la agenda estatal a partir del debate y sanción de la ley de emergencia a fines de 2016, como veremos más adelante.

Sin lugar a dudas, la masificación fue uno de los obstáculos centrales para la consolidación de las cooperativas, a pesar del gran despliegue de relaciones y estructuras territoriales del MDS. Vale decir que, de 2003 a 2015, se crearon 19.847 cooperativas de trabajo en el marco de 11 programas sociales, tanto del MDS como de otros ministerios o programas provinciales y municipales. El 41% del total de esas

¹³ En varias normas se advierte la instrucción con carácter de urgente de los trámites para hacer operativo el programa, en particular las cooperativas. De hecho, muchas normas con criterios de selectividad inicial o normas operativas son dictadas varios meses más tarde del lanzamiento del programa (Resolución MDS N° 4300/09).

¹⁴ Para profundizar en esos debates, se sugiere la lectura de Hintze (2010), Coraggio (2013), Guerra (2010), y Castela Caruana y Srnc (2014).

¹⁵ Por definición, estas organizaciones no son estatales, esto es, son esencialmente independientes del sector público y de otras entidades, aunque reciban ayuda del Estado o, incluso, autoridades estatales tengan representación como miembros asociados, en el marco de una estructura de gobernanza diversificada que involucra a trabajadores, usuarios, autoridades locales, etc. (Cicopa, 2004).

¹⁶ Como el caso de empresas sociales o de producción social en Venezuela, entre otros.

¹⁷ Cfr. Vuotto (2011).

cooperativas se creó en el marco del Prist (incluyendo la línea EH), en tanto que el 7,5% (1.486) funcionó en el marco del Plan “Manos a la Obra” (PMO) y fueron cooperativas provenientes de distintas secretarías del MDS.¹⁸

A partir de este proceso, en nuestro trabajo de campo venimos indagando recurrentemente sobre las causas y las consecuencias de elegir la figura *cooperativa* para este tipo de programas, pregunta que se reactualiza a la luz de los inconvenientes que atraviesan las cooperativas bajo programa con el correr del tiempo, que las coloca en un lugar de debilidad en el marco de las *bisagras de gestión*.

Por ejemplo, la cuestión de las transferencias fijas genera tensión con el universo del cooperativismo tradicional. La evidencia empírica recogida en las entrevistas y lo que remarcan algunos especialistas en cooperativismo de trabajo (Bertolini, 2010; Basañes, 2010) sostiene que la existencia de transferencias directas prefijadas hacia sus receptores condiciona al aprendizaje de la autogestión y del cooperativismo. Recordemos que en las cooperativas los excedentes se distribuyen en función del trabajo efectivamente realizado, en cambio, el diseño original del Prist garantiza un ingreso homogéneo y preestablecido, que desalienta la posibilidad de compensar equitativamente el trabajo de los asociados de la cooperativa según su función/responsabilidad/ especialidad. En otras palabras, estos programas rompen con la equidad prevista en el esquema autogestivo para la distribución de excedentes. Aunque se establezcan montos de transferencias especiales para orientadores, capataces e incluso de *presentismo* y productividad, esta decisión se toma generalmente desde el programa y los entes ejecutores, sin habilitar la posibilidad de los receptores de participar en instancias decisorias de la organización para definir categorías y responsabilidades de cada trabajador y todo lo relativo a la distribución de excedentes, tal como lo prevén las organizaciones cooperativas.¹⁹

Asimismo, la figura cooperativa constriñe tanto como concepción filosófica como dispositivo jurídico-administrativo. Conlleva una serie de principios, responsabilidades y exigencias que deberían ser asumidas de forma voluntaria y que son de difícil cumplimiento para el perfil de población destinataria de este programa sin un adecuado acompañamiento y procesos de enseñanza y aprendizaje de la autogestión. Según describen agentes de las propias burocracias territorializadas del MDS, los dispositivos de gestión encargados de brindar asistencia técnico-contable fueron, en el mejor de los casos, insuficientes, y existieron entes ejecutores

¹⁸ Documentación proporcionada por el Inaes en 2016.

¹⁹ Si bien excede los objetivos de este trabajo, es importante mencionar que otros de perfil antropológico dieron cuenta de lo que sucede en la dinámica de las cooperativas y ofrecen otras miradas no normativas sobre esa figura que valoran y enmarcan el análisis de estas experiencias como otras formas de hacer cooperativas, donde el espacio de encuentro de receptores adquiere un valor altamente significativo en las trayectoria de vidas (Pacífico, 2016 a y b y Fernández Álvarez, 2015).

que nunca entregaron los libros para que las cooperativas registraran sus asientos contables.²⁰

Ante la ausencia de lineamientos concretos en torno al objetivo de fortalecimiento cooperativo, aparte de las capacitaciones, el acompañamiento desde el Inaes hacia las cooperativas se limitó a flexibilizar y agilizar el procedimiento para otorgar matrículas a cooperativas en el marco de programas sociales. En paralelo a ello, se firmaron convenios con universidades para que profesionales de ciencias económicas colaboraran con los integrantes de las cooperativas para cumplir con esos requerimientos legales, al tiempo que, desde el lanzamiento del programa, el Inaes prorrogó sistemáticamente las exigencias para que estas cooperativas remitieran balances, convocatorias y actas de asamblea previstos en Ley 20.337.²¹

Según fuentes oficiales, la presentación de esta documentación varió según el tipo de ente ejecutor. Si eran federaciones de cooperativas (que representaban solo el 5,8%), existió un alto nivel de cumplimiento, en tanto que para el resto de las cooperativas, principalmente aquellas con entes ejecutores municipales, provinciales y nacionales, el cumplimiento fue de solo el 3% de las cooperativas.²² A pesar de ello, durante el gobierno de Cristina Fernández el Inaes no inició sumarios ni retiró matrículas a las cooperativas bajo el programa. Esto tuvo un sentido claro: evitar que las personas dejaran de ser receptoras del programa. En este intersticio político es donde se ampara la nueva administración para iniciar las transformaciones. Durante el primer semestre de gestión, se vislumbraron tensiones entre las universidades (encargadas de aportar los profesionales y colaborar con las cooperativas para la confección de balances) y el Inaes, con relación a la distribución de responsabilidades para el cumplimiento de trámites formales de las cooperativas.

Entonces, las dificultades de las burocracias para acompañar a los receptores en el cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley de cooperativas, y la decisión política de prorrogar sucesivamente la remisión de memorias, actas de reuniones y balances a dicho órgano de control tuvo como consecuencia, ante el cambio de escenario político con la nueva administración de gobierno, que muchos presidentes de cooperativas receptoras fueran finalmente intimados por el Inaes, en tanto este organismo ha sido intimado por la justicia federal por incumplimiento con la ley de

²⁰ No debe perderse de vista, además, que inicialmente estas cooperativas no presentarían movimientos económicos, por lo que teóricamente eran de elaboración simple y constituían una mera formalidad.

²¹ Resoluciones Inaes N° 3374/2009; N° 1467/2010 y N° 1410/2011.

²² Entrevista realizada a funcionario de Inaes el 17 de agosto de 2016.

cooperativas.²³ Este escenario abre un gran interrogante sobre la solución que se planteará, con la incertidumbre que genera a los individuos y con el riesgo que se corre de responsabilizar a los miembros de las cooperativas, a quienes se obligó a optar por la figura cooperativa desde un programa estatal.

Las medidas tomadas hasta el momento por la nueva gestión hablan de una orientación hacia la desactivación de la dimensión cooperativa. De hecho, según fuentes oficiales, el Inaes está evaluando retirar alrededor de 17.000 matrículas entre diferentes programas cooperativos. Esta decisión política genera una serie de recursividades,²⁴ entre la política y los actores sociales, que se traducen en clave de reclamos de las organizaciones territoriales y cooperativas creadas en el marco del programa que resisten este proceso y a la vez participaron activamente en la sanción de la ley de emergencia social a finales del primer año de la gestión *Cambiamos*. Es esa resistencia, en parte, lo que explica que, a pesar de las normativas que promueven la desactivación, paradójicamente, en lo que va de la nueva gestión, se crearon 247 cooperativas,²⁵ al tiempo que se han incorporado provincias antes excluidas (Córdoba y Santa Fe) y una gran cantidad de municipios en provincias antes incorporadas.

En apretada síntesis, aún con muchas y muy buenas excepciones que rastrean los trabajos a nivel microsocioal, a nivel general, el componente cooperativo fue debilitándose con el correr del tiempo, ya sea por los obstáculos legales-contables como por la dificultad de organizar las actividades en los territorios, por los problemas de articulación entre las burocracias del MDS y los entes ejecutores para generar actividades y ponerlas en funcionamiento o hasta por los problemas de ausentismo de los cooperativistas (sobre todo las mujeres, problema que aparece recurrentemente vinculado con las responsabilidades de cuidado de miembros de la familia). A la par, ganaron terreno otras lógicas, que ya estaban presentes en el momento de surgimiento del programa, sobre todo las transferencias condicionadas de ingresos, al punto que la actual gestión define al programa como tal.²⁶ Asimismo, se ras- trea como novedad un mayor énfasis en las actividades de capacitación, formación y terminalidad educativa que retomaremos en el próximo punto.

²³ Cfr. <http://www.lanacion.com.ar/2035725-marcelo-collomb-ha-habido-una-desnaturalizacion-del-cooperativismo>.

²⁴ La noción de *recursividad* planteada por Adelantado, Noguera, Rambla y Sáez (1998) se alimenta de la teoría de la estructuración de Giddens, para plantear una interacción recurrente y de influencia recíproca entre la práctica asociada a la política social y la estructura social, identificando procesos y efectos de larga duración que se manifiestan de manera más episódica.

²⁵ De estas nuevas cooperativas, el 31,02% (85) se ubica en Buenos Aires; el 12,77% (35), en Santa Fe; el 8,03% (22), en Chaco; el 7,66% (21), en Santiago del Estero; el 7,30% (20), en Tucumán; el 6,93% (19), en Corrientes; el 5,11% (14), en Misiones; el 4,74% (13), en Córdoba; el 4,38% (12), en Río Negro; el 4,01% (11), en Entre Ríos; el 3,65% (10), en Salta; el 1,82% (5), en Formosa; el 1,46% (4), en La Rioja y el 1,09%, en San Juan. En las provincias de Catamarca, Mendoza y San Luis y en la CABA no se crearon cooperativas.

²⁶ Decisión Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros N° 327-2017.

LA GRAN APUESTA AL APRENDIZAJE: “HACIA EL GIRO CAPACITADOR”

El *giro capacitador* que tuvo el programa es una de las novedades más significativas de las *bisagras de gestión* y se vincula directamente con la tendencia de desactivación del cooperativismo. Normativamente, se hace explícito reconocimiento de la capacitación “a través de organismos gubernamentales y no gubernamentales, quienes recibirán un subsidio que tendrá por objeto el financiamiento de las actividades que deberán desarrollar para el cumplimiento de los objetivos del programa”. Estos cambios pueden deducirse de la Resolución MDS N° 592 de mayo de 2016, que aprueba los objetivos y lineamientos básicos del Programa de “Ingreso Social con Trabajo” ya sin la denominación “Argentina Trabaja” y que tiene como objetivo “brindar capacitación a través de cursos y prácticas de formación socio productivas y tareas comunitarias a personas físicas en estado de vulnerabilidad social, como herramienta tendiente a mejorar su calidad de vida y su futura inserción laboral, a través de un subsidio consistente en la ayuda económica para facilitar la posibilidad de participar de los cursos y prácticas de formación socio productivas y tareas comunitarias”.

Dado que insistimos con la propuesta de rastrear los cambios actuales en esquemas y enfoques conceptuales preexistentes de la propia política, sostenemos que uno de los ejes más controvertidos en torno al programa desde su lanzamiento fue la simultaneidad de herramientas de enseñanza y aprendizaje de la autogestión y el discurso del capital humano. Este último cobra protagonismo de la mano del *giro capacitador* durante el gobierno de *Cambiemos*, a la par que quedan desdibujados los objetivos de la autogestión.

Repasemos estos puntos.

LAS EXPERIENCIAS DEL APRENDIZAJE DE LA AUTOGESTIÓN Y LA ORGANIZACIÓN COOPERATIVA

En cuanto a su contenido, las actividades de promoción de la organización cooperativa consistieron en la capacitación, el acompañamiento y la asistencia técnica a los grupos asociativos para la comprensión del funcionamiento cooperativo, el aprendizaje de los aspectos administrativos, la operatoria cooperativa y los libros sociales. Esta línea se llevó adelante con el apoyo y el acompañamiento del Inaes y de universidades nacionales.²⁷

²⁷ Las capacitaciones en organización cooperativa se organizaban en conjunto desde el Inaes y la Subsecretaría de Organización y Capacitación Popular del MDS (y, posteriormente, desde la Dirección Nacional de Cooperativas Protegidas de la Unidad Ejecutora del programa), junto también con Universidades Nacionales, la Federación de Cooperativas de Trabajo (Fecootra) y la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT) (JGM, 2015).

Desde sectores del cooperativismo tradicional se criticó fuertemente al Prist por no considerarlo “cooperativismo genuino”.²⁸ Entre otras cosas, en materia de capacitaciones se consideraba que las cooperativas requerirían de un capacitador-tutor por cada organización, con conocimientos de economía y experiencia como microemprendedor, capacidad de transmitir conocimiento desde técnicas de educación popular, la animación socio-organizacional, la dinámica de grupos, la resolución de conflictos y la detección de liderazgos formales e informales (Bertolini, 2010; Elgue, 2011).

La evidencia empírica recogida en las entrevistas a técnicos y funcionarios sostiene que ni el MDS ni el Inaes contaban con las estructuras orgánico-funcionales para realizar un acompañamiento de experiencias cooperativas como la envergadura del programa requería. Se hace recurrente una preocupación vinculada a la dificultad de acompañamiento frente al *boom* del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales, es decir, a su masividad. Aunque lejos de este modelo, el diseño original contempló la figura del orientador. De esta manera, las cooperativas podían contar con un asociado como orientador de los procesos de inclusión y organización social, responsable de la promoción socio-sanitaria y educativa de los integrantes de la cooperativa y su entorno familiar, promotor de los principios y prácticas propias de la economía social. Para ello, se establecieron actividades de formación integral en acción para esos orientadores que, a través de universidades nacionales, se constituyeron en trayectos formativos con carácter de diplomatura o tecnicatura universitaria en Operador Socioeducativo en Economía Social y Solidaria.²⁹

Lo que se quiere remarcar es que, aparte de presidente, tesorero y síndico (previstos en la ley de cooperativas), estas organizaciones incluyeron, por un lado, la figura de capataz y, por otro, tal como mencionamos, a un orientador, como referente social. La elección de quién sería el orientador fue variable:³⁰ fue designado en asamblea o por el propio presidente de la cooperativa o por el ente executor o desde los Centros de Atención Local (CAL). En otros casos asistieron varias personas de la misma cooperativa, mientras que en otras no hubo quien realizara esta actividad. Desde el diseño e independientemente de su desempeño real, la figura de los orientadores también fue pensada para contrarrestar el control que ejercían los entes ejecutores sobre las organizaciones y para que el MDS tuviera capacidad de introducir dinámicas y lineamientos propios.

²⁸ Para un desarrollo sobre este punto, cfr. Arcidiácono y Bermúdez (2015).

²⁹ El contenido más consistente del programa para la enseñanza y aprendizaje cooperativo se observa en el marco de las diplomaturas y tecnicaturas universitarias en Operador Socioeducativo en Economía Social y Solidaria, junto con cursos como el de Extensión Universitaria de Pre-Grado para el Fortalecimiento de Experiencias Asociativas (junto con Unsam) y la Capacitación en Valores Cooperativos (UBA y Universidad de La Matanza), entre otros. Además, el programa ofreció sucesivamente otras diplomaturas y tecnicaturas (MDS, 2015).

³⁰ Lo mismo ocurrió con la elección de capataces.

En cualquier caso, y sin perder de vista la importancia de las experiencias universitarias en la trayectoria de vida de estos receptores,³¹ estos nuevos saberes de los orientadores de las cooperativas eran difíciles de llevar a la práctica porque colisionaban fuertemente con otra lógica propia del diseño, vinculada a elecciones de presidentes de cooperativas y capataces desde entes ejecutores o propias burocracias territoriales del MDS, que eran los que en definitiva tomaban las decisiones. A ello se sumaban los débiles controles de instancias centrales hacia los entes ejecutores, las tareas determinadas por estos que se alejaban de los objetivos explícitos del programa. O, en algunos casos, se generaba lo que los entrevistados denominan recurrentemente “municipalización” de receptores, es decir, que realizan actividades de manera aislada de los grupos o cooperativas, a la par de trabajadores municipales.

Una mirada retrospectiva de los entrevistados sobre estas experiencias insinúa que los esquemas de formación deben ir acompañados de prácticas y herramientas que den lugar al ejercicio de la autogestión, que el entramado de actores previsto en la normativa de origen dificultó enormemente. Sin embargo, las diplomaturas se constituyeron como uno de los grandes sostenes de la dimensión cooperativa del programa, incluso a pesar de que estas y otras capacitaciones en oficios/cooperativismo/economía social y solidaria fueran muy resistidas por parte de los entes ejecutores que no contabilizaban como días trabajados cuando aquellos receptores acudían a capacitarse. Esto generó fuertes tensiones entre las oficinas territorializadas del MDS encargadas de organizar toda la gama de capacitaciones y los entes ejecutores responsables del *presentismo* de los receptores. Los cooperativistas quedaban, entonces, en medio de disputas y tensiones que imposibilitaban un logro más contundente en materia cooperativa.

Esto anula un componente central del proceso de aprendizaje de autogestión, retroalimentando las dificultades de las cooperativas para cumplir con la normativa. Todas estas cuestiones sirvieron como entorno habilitante que facilitó a la gestión de *Cambiemos* su avance en el objetivo de desactivar la dimensión cooperativa del programa y darle una nueva impronta a la capacitación.

Como corolario, la actual gestión de gobierno desactivó las diplomaturas, aspecto que anula este componente central del proceso de aprendizaje de autogestión. Durante 2016 no se financió ninguna Diplomatura ni Tecnicatura y, así, perdieron vigencia los convenios con las Universidades encargadas de dictarlos.³²

³¹ La figura de orientador fue pensada para la línea tradicional. Para el EH las diplomaturas tuvieron un sentido distinto y el énfasis de la conformación de grupo previo a la conformación de cooperativa fue mayor que en el caso de la línea tradicional.

³² Para 2017, solo en la Universidad Nacional de La Plata (y los territorios que quedan bajo su jurisdicción) se prevé otorgar el título de Diplomatura a receptores que completen el tercer año de un curso iniciado bajo la gestión anterior.

LA CENTRALIDAD DEL ENFOQUE DEL CAPITAL HUMANO Y LA EMPLEABILIDAD

A partir de evaluaciones oficiales sobre el perfil inicial de los receptores en 2009 (mediante el Siempro: Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, 2010), el Prist ofreció adicionalmente a los receptores (de forma optativa) la posibilidad de realizar actividades de alfabetización y terminalidad educativa del ciclo escolar obligatorio de la mano del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (Fines) del Ministerio de Educación, que plantea un esquema flexible, de proximidad a los centros de vida de los receptores y orientado a las necesidades de los grupos.

Sin desconocer las limitaciones de un dispositivo como el Fines, en Levy y Bermúdez (2012) se destacaba que la terminalidad educativa como opción y no como contraprestación constituía un gran avance en la concepción del derecho a la educación en el terreno de los programas sociales.³³ Además, ante la ausencia de dispositivos de cuidado previstos por el programa tanto en la gestión anterior como en la actual, el formato Fines, organizado por comisiones de receptores del programa, se adaptaba a los horarios de contraturno escolar de sus hijos, en algunos casos los tutores y docentes permitían asistir a las clases con los hijos o la autorganización de estrategias de cuidado en espacios contiguos a donde se realizaban las clases.

Además de ello, apelando discursiva y normativamente a la necesidad de fortalecer el capital humano, el programa desde sus inicios apostó a los espacios de formación y capacitación integral desde la articulación y transferencia presupuestarias a diferentes unidades académicas (en el conurbano bonaerense), encargadas del armado de las actividades de capacitaciones relacionadas con una gran variedad de temáticas, tales como lo que se denominó “capacitación con obra”, que consistía en una propuesta de módulos constructivo-productivos combinables y “adecuables” a cada proyecto territorial, organizados en componentes básicos, como saneamiento, mejora integral de espacios urbanos y del hábitat, y socio-comunitarios, plomería, saneamiento y producción social en polos productivos en algunos casos junto con la Unión Obrera de la Construcción (Uocra) y el MTEySS. En paralelo, el programa ofreció una serie de capacitaciones y talleres integrales en una amplia variedad de temas como género, prevención de violencia, promoción de derechos de familia, formación ciudadana, cooperativismo, promoción de la salud y adicciones. En definitiva, el fortalecimiento del capital humano se matizaba con los contenidos curriculares vinculados al lenguaje de derechos, enseñanza de contenidos para la participación, organización social, ciudadanía urbana y enfoques de género.

³³ Esta opción se convirtió en obligatoria para los receptores del EH al momento de su lanzamiento en 2013, ya que la formación fue el núcleo de las actividades que se llevarán adelante desde esta línea.

Cuatro puntos que queremos señalar sobre los últimos cambios. Primero, en cuanto al contenido de las capacitaciones, la norma modificatoria del programa que data de mediados de 2016 brinda un listado orientativo de capacitaciones que antes formaban parte del repertorio de actividades que en sí realizaban los receptores. Ahora se presenta como parte de la currícula de las capacitaciones: saneamiento urbano, infraestructura urbana, mejoramiento, puesta en valor o construcción de espacios destinados a cumplir funciones sociales; emergencia crítica, climática y social; terminalidad educativa y fortalecimiento de cooperativas. Si bien la norma menciona cursos teóricos, prácticas socio-productivas, tareas comunitarias, realización de proyectos de mejoramiento, puesta en valor y construcción de espacios destinados a cumplir funciones sociales tanto en inmuebles propios o propiedad de terceros, públicos o privados, en los hechos se derogaron las normas que establecían los módulos constructivos-productivos (vinculados a obras) y se estableció la necesidad de suscribir convenios con entes ejecutores para el otorgamiento de un subsidio que financiara dichas obras.

Según las entrevistas realizadas, otras de las posibles transformaciones que se debaten al interior el MDS tienen que ver con revertir el carácter optativo de terminalidad educativa para la línea tradicional, es decir, que la finalización de los estudios se convierta en una actividad obligatoria, marcando una diferencia notable con relación al planteo de la anterior gestión. A esto se suma que la estrategia de incorporación a terminalidad educativa no se suscribiría exclusivamente a Fines, sino también a otras modalidades educativas. Es decir, que la concepción de la gestión actual es que los receptores utilicen la oferta educativa existente en los territorios. Esto desconoce las lógicas expulsivas de los sistemas educativos que históricamente operaron sobre estas poblaciones y deja de lado un esquema que –aun con dificultades– presentaba esquemas más inclusivos, con propuestas flexibles y adaptables para propiciar la continuidad de las trayectorias educativas.

Segundo, algunas transformaciones se vinculan a los actores que están a cargo de las capacitaciones. La ampliación y variedad de entes ejecutores cambia el mapa de actores, otorga más espacio a las organizaciones sociales de tipo territorial y abre la puerta a organizaciones no gubernamentales (ONG). Concretamente, la normativa habilita a estas organizaciones a ser directamente entes ejecutores y realizar actividades de capacitación.

Conviene recordar que, a diferencia del esquema anterior, en el que los entes ejecutores debían ejecutar módulos constructivos/productivos a partir de una serie de componentes básicos,³⁴ según la nueva normativa, estos deben presentar un plan

³⁴ Por convenio, los entes debían implementar uno de los componentes de obra ofrecidos por el MDS; recibían fondos para financiar los materiales, herramientas, útiles y libros contables y gastos administrativos. Los entes, además, debían certificar las obras y llevar el control de funciones administrativas y contables. Las capacitaciones eran organizadas desde el Inaes y el MDS

de actividades de capacitación a través de cursos teóricos y prácticas socio-productivas. Si bien el MDS continúa a cargo de las capacitaciones, se abre una posibilidad para que las diversas organizaciones sociales se encarguen de ellas. La oferta de cursos se puede agrupar en dos grandes conjuntos que se aplican indistintamente a titulares del Prist, EH y DB: la dictada por las Universidades y ONG por un lado; y la dictada a través de convenios con MTEySS y el Ministerio de Modernización por el otro.

Vale aclarar que, hasta el momento, no se observa la oferta de cursos por parte de organizaciones territoriales. Adicionalmente, si bien las ONG, en tanto entes ejecutores, pueden capacitar, aún tienen una presencia muy minoritaria en estas actividades. Hasta ahora, desde las direcciones de Formación Integral y de Formación Técnica de la Subsecretaría de Economía Popular (la ex Dirección Nacional de Formación de Cooperativas Protegidas de la Unidad Ejecutora) se continúa centralizando y coordinando las actividades de capacitación, aunque con un claro cambio de enfoque.³⁵ Por otro lado, se incorporan varias universidades de distintas provincias³⁶ para capacitar; estas tienen a cargo el 88% de las comisiones (4903) en 108 líneas de formación (con un claro viraje en contenidos) y, hasta el momento, solo dos ONG tienen a cargo el 12% (644) de las comisiones en dos líneas de formación: una ONG organiza capacitaciones denominadas Orientador en Economía Social y Desarrollo Local y otra desarrolla capacitaciones en género.

El contenido de las capacitaciones muestra una impronta que gira abiertamente hacia la formación en oficios, el emprendedurismo individual y el autoempleo. Así, puede observarse que las universidades organizan cursos sobre temáticas que el programa ya venía desarrollando, vinculadas a la prevención de violencia de género, la formulación de proyectos sociales, la formación ética-ciudadana, economía social, pero también incorporando otros temas de formación en oficios con una impronta individual, como el cuidado y atención de personas, cerrajería básica, albañilería, mantenimiento del automotor, auxiliar de vestuario, armado, reparación y mantenimiento de computadoras, maquillaje y peluquería profesional, auxiliar de farmacia, instalador reparador de aire acondicionado e informador turístico local, entre muchas otras.

(a partir de 2014, desde el Dirección Nacional de Formación de Cooperativas Protegidas), a través de convenios con universidades.

³⁵ Estas direcciones tienen como objetivo facilitar y promover formaciones integrales para el desarrollo de habilidades socio emocionales, que empoderen y brinden herramientas para el trabajo en el sector de la Economía Social y Popular, con énfasis en sus dimensiones afectivas y cognoscitivas.

³⁶ Universidades de La Plata, La Matanza, Lanús, Misiones, Cuyo, Santiago del Estero, Tucumán y Mar del Plata.

Tercero. En esta gestión, se radicaliza la impronta del capital humano con ribetes *new age* (ideas de ser feliz,³⁷ mujeres con propósito,³⁸ escuelas de la risa³⁹). Las capacitaciones afloran en esta gestión con una lógica tendiente a la descolectivización y con contenidos asociados mayormente al fortalecimiento individual⁴⁰ y el fortalecimiento de las habilidades “socio-emocionales”,⁴¹ más que con foco en la promoción colectiva o comunitaria.⁴² Si bien no puede trazarse una influencia directa con los nuevos lineamientos políticos, esto que interpretamos como nuevas versiones de la teoría del capital humano puede observarse en estudios del Banco Mundial. Dicho organismo entiende que, para sortear las barreras de acceso al mercado laboral, se necesitan una multiplicidad de habilidades socio-emocionales, además de una buena base de habilidades cognitivas. Las habilidades socio-emocionales tienen que ver con la perseverancia, con el grado en que la persona lucha por seguir metas de corto y largo plazo.⁴³ Según surge de las entrevistas realizadas, estos enfoques también reciben inspiración de la filosofía de la Fundación El Arte de Vivir, a la cual adhiere fuertemente el nuevo plantel de funcionarios políticos del MDS.⁴⁴

Finalmente, un cuarto y último punto. Vinculado directamente al proceso de desactivación de las cooperativas y el fortalecimiento de la capacitación, a partir de la reformulación del Prist se brinda a los receptores la posibilidad de participar en el programa de forma individual, es decir, por fuera del esquema cooperativo, abriendo la posibilidad de realizar actividades en el marco de una organización social como ente ejecutor o que lisa y llanamente cada persona se vincule al programa a título individual.

Recordemos que, en el diseño original, los receptores estaban obligados a ser parte de una cooperativa para permanecer en el programa y que dicha figura legal requería de ciertos procedimientos ante la baja de un asociado (asambleas, liquidaciones, etc.). Justamente, el requisito de participar en cooperativas es lo que pro-

³⁷ Entrevista en profundidad a técnico del programa el 21 de marzo de 2017.

³⁸ Cfr. <http://www.mujeresconproposito.net/noticias7.html>.

³⁹ Llama la atención una de las capacitaciones, denominada “Permiso para reír”, de la Universidad de Cuyo, que, según entrevistados, muestra la incidencia de la filosofía de la Fundación “El Arte de Vivir” en el MDS.

⁴⁰ Entrevista a técnico del MDS el 21 de marzo de 2017.

⁴¹ Estos conceptos comienzan a aparecer en las normativas de 2017, por ejemplo, el Decreto 78/2017 (que reubica la Unidad Ejecutora del Programa al interior de la Secretaría de Economía Social).

⁴² Entrevista a técnico del MDS el 21 de marzo de 2017.

⁴³ Cfr. <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2011/06/21/world-bank-calls-for-prioritizing-the-development-of-cognitive-and-socio-emotional-skills-to-promote-employment-opportunities>.

⁴⁴ Para un análisis de las religiosidades de las clases medias urbanas, emoción y nuevas espiritualidades, cfr. Viotti 2011 y 2017, entre otros.

rogó durante la gestión pasada, la exigencia por parte del Inaes de que estas cooperativas remitieran balances, convocatorias y actas de asamblea previstos en Ley 20.337. De haberlo hecho, habría dejado fuera del programa a la gran mayoría de integrantes de cooperativas que no cumplieron con dicha formalidad.

El trabajo de campo indica que los nuevos lineamientos no fueron sencillos de implementar por el gran nivel de incertidumbre que acompañó la transición de este proceso que afectó enormemente la evaluación de las opciones para los destinatarios (entre permanecer como una cooperativa o desempeñarse a título individual) y la propia resistencia de estos en algunos casos al interpretar la salida del esquema cooperativo como la baja del programa. Las contradicciones, los *desmanejos*, las marchas y contramarchas estuvieron a la orden del día, generando una parálisis generalizada en las actividades previstas en el programa.

Asimismo, desde algunos entes ejecutores preexistentes también se resistió a las nuevas tendencias del MDS. En líneas generales y según interpretan algunos de nuestros entrevistados, en aquellos lugares donde los grupos habían funcionado como cooperativas y las burocracias territorializadas del MDS habían promovido y acompañado la realización de asambleas y habían puesto a disposición los recursos de fortalecimiento a la dimensión cooperativa, se apostó a la continuidad de esa figura. Por el contrario, en otros distritos, donde se produjo una *municipalización* de receptores, es decir, donde los individuos no podían identificar a qué cooperativa pertenecían y donde no se logró introducir lógicas para el aprendizaje de la dinámica cooperativa, se tendió a optar por abandonar ese esquema. Si bien esta descripción esquematizada es mucho más compleja y está atravesada por matices y tensiones, no deja de mostrar tendencias generales para comprender las transformaciones que se encuentran en proceso.

En otro orden de ideas, con relación a la ubicación del programa al interior del MDS, es preciso decir que en el primer semestre de 2017 se produjeron modificaciones orgánico funcionales,⁴⁵ por las cuales se derogó la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo,⁴⁶ se trasladaron sus funciones hacia la Secretaría de Economía Social, y se fragmentó su estructura en diferentes subsecretarías. En ese marco, el programa se ubica al interior de la Subsecretaría de Políticas Integradoras, en cuya descripción se advierte continuidad de los lineamientos de la política con relación al énfasis en garantizar un ingreso y fortalecer condiciones de empleabilidad, pero donde el discurso cooperativo desaparece junto con las denominaciones de unidades administrativas que referían explícitamente a “cooperativas protegidas”. No obstante, en la normativa, la presencia del Prist como programa específico se

⁴⁵ Decreto 78/2017, Resolución MDS N° 1274-E/2017, Decisión Administrativa JGM N° 327/2017.

⁴⁶ Con la desaparición de las 5 coordinaciones que articulaban con otros ministerios y la incorporación de tres nuevas coordinaciones de programas: “Desde el Barrio”, “Hacemos Futuro Juntas” y de Programas Pilotos

diluye y se refiere a las acciones de las diferentes líneas, entendidas ahora como programas de transferencia condicionada de ingresos. Finalmente, según surge de entrevistas, la ex Dirección Nacional de Formación de Cooperativas Protegidas se subsume en la flamante Subsecretaría de Economía Popular, mostrando, por un lado, el reconocimiento de la denominación del sector en una unidad administrativa del ministerio, pero abriendo interrogantes acerca de los alcances de sus demandas de reconocimiento de nuevas formas de trabajo, en una instancia abocada fundamentalmente a actividades de formación.

EL PROTAGONISMO DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y LA LEY DE EMERGENCIA SOCIAL

Como vimos, del análisis de las nuevas normativas que regulan el programa se destaca la ampliación y diversificación de entes ejecutores. Concretamente, se incorpora a las empresas del Estado, entes públicos, ministerios y organismos dependientes del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales; los entes descentralizados, así como secretarías y organismos descentralizados y desconcentrados del MDS. Asimismo, como ONG se incorporan las asociaciones civiles sin fines de lucro, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales que trabajan en políticas sociales y redes de patrimonio comunitarias.

Detengámonos un momento en algunos datos.

Es importante decir que, en 2009, al momento de su lanzamiento, el programa recostó su gestión en los gobiernos municipales a punto tal que 106 (el 77%) de los 138 entes eran municipales. De esos 106 municipios, 98 se ubicaban en la provincia de Buenos Aires.

Luego de los primeros meses de implementación, frente a denuncias de irregularidades y reiteradas protestas de las organizaciones territoriales que habían sido excluidas, el Prist se reformuló incorporando como receptores a los sectores sociales vinculados a las organizaciones territoriales no contenidas por las estructuras municipales, a través de entes provinciales. Esa etapa provincial consistió en la realización de obras de refacción y construcción en tierras del Estado provincial localizadas pero no sujetas a la administración de los intendentes del conurbano bonaerense (Logiudice, Bressano, y Borghini, 2011). A partir de allí, se incorporaron 14 entes provinciales⁴⁷ (10%).⁴⁸ Asimismo, funcionaron 2 entes nacionales (1,4%): el Ministerio de Desarrollo Social

⁴⁷ Salvo los casos de Tucumán, Chaco, Misiones y Entre Ríos, el programa se implementó solo en las ciudades capitales.

⁴⁸ De los gobiernos de Catamarca, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán, del Ministerio de Desarrollo Social de la CABA y de la Secretaría de Espacios Públicos de la provincia de Buenos Aires.

Nacional⁴⁹ y la Administración de Infraestructura Ferroviaria (ADIF); y 8 Federaciones de cooperativas (5,8%).⁵⁰ A partir de 2012 se incorporaron 8 universidades (5,8%).⁵¹

La incorporación en calidad de pruebas piloto de organizaciones territoriales y ONG intermedias como nuevos entes ejecutores en 2016 tuvo lugar en el marco de la negociación de las organizaciones territoriales con el gobierno nacional, que se cristalizó en la incorporación de receptores propuestos por estas, en la posterior sanción de la ley de emergencia social a fines de 2016 y en las transformaciones orgánico funcionales del MDS en los primeros meses de 2017.

A mayo de 2017, se crearon 67 nuevos entes:⁵² el 80,5% (54) de ellos son organizaciones sociales, el 8,9% (6) son municipales y el 5,9% (4) son provinciales. Los tres entes restantes corresponden a un órgano nacional, una federación de cooperativas y una universidad.

La existencia de estos nuevos entes cambió el peso de los municipios en la gestión del programa. Si bien el 58% de los 174 entes vigentes a mediados de 2017 eran municipales, su relevancia se encuentra relativizada frente al esquema de la gestión anterior. Ello se hace más evidente cuando se observa que el 30,4% de los entes actuales son organizaciones sociales. Según estos datos, parecería que los entes provinciales pierden peso relativo con el 6,3%.⁵³ Sin embargo, es preciso contrastar esa información con la cantidad de receptores que nuclea cada tipo de entes, porque allí se relativiza aún más el rol de los municipios. En efecto, solo el 24% de los receptores se organizan bajo entes municipales y ahora cobran mayor preponderancia los entes provinciales, con el 44% de receptores, seguidos por los entes de organizaciones sociales con el 17,5%.⁵⁴

⁴⁹ En las localidades de Escobar, San Fernando y Moreno.

⁵⁰ CEB-cooperativas Bariloche, Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT), Fecootra, Fecotraun, Levin, Federación de Cooperativas Nuevos Aires, Federación Integrar, Federrart.

⁵¹ UBA-FADU, Universidad de Tres de Febrero, Universidad Nacional de La Plata, Universidad de Quilmes, UBA-Económicas, Universidad Nacional de Luján, Universidad Nacional General Sarmiento, Universidad Nacional de San Martín.

⁵² Vale aclarar que la actual gestión dio de baja algunos entes ejecutores que se desempeñaron bajo la gestión anterior.

⁵³ El 2,8% de los entes son nacionales y el 2,3% son universidades.

⁵⁴ El 14,5% de los receptores están incluidos en entes nacionales. Si se desglosan los 44.000 receptores que se desempeñan bajo entes de organizaciones sociales, se observa que la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) concentra casi el 60% de receptores; Barrios de Pie, el 13%; la Asociación Gremial de Trabajadores Cooperativizados, Autogestionados y Precarizados (AGTCAP), el 8,22%; el Frente Darío Santillán, el 7,44%; la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), el 7,37%. En seis ONG se reúne el 3,93% de receptores y el 0,8% bajo cooperativas. Llama la atención, cuando se observa la distribución de cooperativas según tipos de entes, advertir que hay organizaciones sociales que tienen a cargo receptores, pero no cooperativas, como los casos de Barrios de Pie y el Frente Darío Santillán. Así, en cuanto a la dis-

Recordemos la distribución territorial de cooperativas por provincias a diciembre de 2015. Para esa fecha, el programa se implementaba en 16 provincias. El 77% de las organizaciones se ubicaban en Buenos Aires y el 9,26% en Tucumán. Como se mencionó anteriormente, la nueva gestión incorporó 247 cooperativas y dos provincias más: Córdoba y Santa Fe. No obstante, si se observa la distribución territorial en 18 provincias de las 5415 cooperativas a mayo de 2017, la concentración de cooperativas en Buenos Aires y Tucumán se mantiene en gran medida.⁵⁵ Vale recordar que, en el marco de la gestión anterior, salvo para el caso de la provincia de Buenos Aires, el programa se implementó en las capitales provinciales y algunos casos en una o dos localidades más. Actualmente, se advierte una notable incorporación de localidades al interior de las provincias, aunque se han incorporado muy pocos receptores en ellas (en algunos casos, 1 o 2). Para dimensionar esto: sin tener en cuenta la CABA y los municipios de la provincia de Buenos Aires, la línea tradicional se implementaba en 41 municipios, en tanto que, a junio de 2017, lo hace en 103.

La distribución territorial de entes y receptores del Prist hacia mediados de 2017 sugiere que la existencia de localidades con gran cantidad de entes de distinto tipo en la ejecución del programa lleva a una fragmentación de las intervenciones.

Retomando el argumento, decíamos que, al momento de su lanzamiento, el programa recostó su gestión en los gobiernos municipales (de la provincia de Buenos Aires), dada la coyuntura electoral del 2009 en vistas a las elecciones presidenciales 2011. Sin que en este artículo se pretenda hacer una sociología política de los actores, las entrevistas realizadas y los pedidos de información dan cuenta de un proceso en el que las organizaciones sociales claramente recuperaron terreno en el campo de las políticas sociales.

En este sentido, cobran protagonismo, por un lado y de modo muy incipiente, un conjunto de ONG que cuentan con experiencia en gestión de políticas sociales y, por el otro, aquellas organizaciones territoriales que evidenciaron su capacidad de tracción política en la movilización del 18 de noviembre de 2016 en favor de la sanción del proyecto de ley elaborado por un sector del movimiento.⁵⁶ Este fue pre-

tribución de las 717 cooperativas nucleadas bajo entes de organizaciones sociales, se observa que el 73,6% se encuentran bajo la CTEP; el 13,5%, a cargo de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA); el 4,9% de las cooperativas, ubicadas en la provincia de Buenos Aires, se nuclean bajo la AGTCAP. Con menos del 3% se ubican la Fundación Gran Chaco (en Formosa), la Cooperativa Eléctrica Levin (en Mercedes), la Cooperativa Eléctrica Bariloche (San Carlos de Bariloche y el Bolsón), Identidad Vecinal (La Matanza) y Vivienda Digna (Pilar).

⁵⁵ En Buenos Aires se concentra el 74,6%, en tanto que en Tucumán se ubica el 9,2%.

⁵⁶ Tal como explica Natalucci (2016), muchas organizaciones del campo popular promovieron la "Campaña Ley de Emergencia Social Ya! + Dignidad + Más trabajo", y, en particular, desde la representación parlamentaria del Movimiento Evita se presentó el proyecto de ley 3612-16, "Ley de emergencia social y de las organizaciones de la economía popular". Una de las cuestiones novedosas es que este proyecto de ley fue discutido por actores extralegislativos, como organi-

sentado en septiembre por los senadores Juan Manuel Abal Medina, Teresita Luna (FpV) y Jaime Linares (GEN)⁵⁷ y había obtenido media sanción en el senado, cuyo objetivo era institucionalizar la economía popular creando un nuevo sistema de protección para los trabajadores desocupados, con trabajos precarios o informales. Estos sectores se autodenominaron “trabajadores de la economía popular” y concretamente demandaban que el Estado registrara sus actividades, pagara un salario social complementario y les garantizara una obra social. A consecuencia de dicha manifestación, el gobierno llegó a un acuerdo con los referentes de las organizaciones que convocaron a la movilización: Barrios de Pie, la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y se comprometió a sancionar la ley de emergencia respetando varios puntos exigidos por las organizaciones a través del proyecto de ley con media sanción, junto con un aumento de 4000 pesos al Prist, EH y Trabajo Autogestionado, aunque dejando de lado el reclamo para la creación de un millón de puestos de trabajo en cooperativas y el cambio de denominación del Prist para incluir la palabra *solidaridad*, entre otras cuestiones.⁵⁸

Finalmente, el 14 de diciembre de 2016, en el marco de sesiones extraordinarias, se sancionó la Ley de emergencia (Ley 27.345), que tiene por objeto promover y defender los derechos de los trabajadores que se desempeñan en la economía popular, con miras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional y crea el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario (CEPSSC) y el Registro Nacional de la Economía Popular en la órbita del MDS. La norma definió que los actuales programas sociales nacionales se articularían con la intervención del CEPSSC, promoviendo su progresiva transformación en Salario Social Complementario. La ley fue reglamentada en medio de fuerte conflictividad social y política en marzo de 2017, a través del Decreto 159/2017.

Finalmente, a partir del anuncio del presidente Mauricio Macri el 1 de mayo de 2017, se renovó la apuesta para que las empresas se convirtieran en actores que indirectamente participarían en estas intervenciones. En efecto, el programa Empalme⁵⁹ apela al Programa de Inserción Laboral, que data de 2006 y era una opción planteada solo para los receptores de programas administrados por la cartera de Trabajo/Anses. Ofrece la posibilidad de que los receptores del Prist (y receptores de otros programas de dicho ministerio) se inserten en empleos con la posibilidad de subsi-

zaciones de la economía popular, y por académicos y especialistas en políticas públicas: José Luis Coraggio y Carlos Vilas, entre otros.

⁵⁷ Cfr. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-309521-2016-09-16.html>.

⁵⁸ Cfr. <http://www.lanacion.com.ar/1959078-acuerdo-por-la-emergencia-social-el-gobierno-cree-que-diciembre-no-deberia-ser-un-mes-conflictivo>.

⁵⁹ Decreto N° 304/2017 y Resolución MTEySS N°487-E/2017.

diarle al empleador los 4000 pesos que actualmente paga el Estado como transferencia a esos destinatarios, por el transcurso de 24 meses. Si bien a la fecha se dispone de poca información al respecto, su lanzamiento genera interrogantes acerca de la actual demanda de trabajo por parte de empresas y acerca de si el perfil de receptores se adecuaría a dichas demandas. Además, se desconoce la obligatoriedad de la aceptación de un trabajo o la existencia de márgenes de elección por parte de los actuales receptores del Prist. Lo cierto es que este tipo de medidas alejan cada vez más a este tipo de líneas programáticas de una apuesta vinculada a la generación de puestos de trabajo de autogestión y de la oportunidad de promover una organización colectiva y, en cambio, refuerzan una salida individual.

REFLEXIONES E INTERROGANTES FINALES

Una primera mirada a los cambios del programa sugiere un aumento de los montos e incorporación de receptores y provincias. Una segunda lectura da cuenta de transformaciones mayores. La clave de análisis que aquí sugerimos indica que las modificaciones de la gestión de *Cambiamos* se erigen y legitiman sobre un conjunto de supuestas “debilidades preexistentes” o aspectos estructurales del programa.

Señalamos que, hacia fines de la gestión de la presidenta Cristina Fernández, el esquema cooperativo ya había perdido fuerza. A nivel estructural, repasamos diversos elementos que lo explican: la tensión entre distintas lógicas de provisión de bienestar (en particular, entre transferencias fijas a receptores frente al principio de equidad distributiva propia del esquema cooperativo); los límites de la figura jurídica cooperativa como concepción filosófica y como dispositivo jurídico-administrativo para abordar situaciones de pobreza estructural; el incumplimiento de cuestiones previstas en la ley de cooperativas (memoria, balance y actas de reunión); la ausencia de controles a los entes ejecutores; la masificación de las cooperativas; la municipalización de los receptores; las dificultades de las burocracias para acompañar las experiencias y de los receptores para poner en práctica los saberes cooperativos y autogestivos aprendidos durante las capacitaciones en el marco de lógicas impuestas desde los entes ejecutores sin controles desde los niveles centrales.

A nivel coyuntural, revisitamos la incorporación de receptores y distritos al programa; la posibilidad de participación individual por fuera del esquema cooperativo y, al mismo tiempo, la creación de nuevas cooperativas; el surgimiento de nuevos componentes (Desde el Barrio); la importancia del giro capacitador que potencia las acciones de fortalecimiento del capital humano presentes en el diseño original que profundiza las tendencias hacia la responsabilización individual y el rol de ONG intermedias para capacitar; la diversificación de actores habilitados para administrar el programa en los territorios; la disolución de la Unidad Ejecutora y la nueva

ubicación del programa dentro de la Secretaría de Economía Social; los cambios de interlocuciones, sobre todo a la luz de la ley de emergencia y la mayor relevancia de organizaciones sociales territoriales como entes ejecutores. En apretada síntesis, en el nuevo escenario político, el esquema cooperativo pierde aún más centralidad. Como contraparte, ganan terreno las capacitaciones y el componente de las transferencias de ingresos (aunque el monto vaya perdiendo valor adquisitivo al representar un porcentaje cada vez menor del SMVM).

Todos estos cambios se desarrollaron y aún transcurren en un contexto en el que el MDS tiene centralidad como actor de la política social y, sobre todo, de la administración del conflicto político con las organizaciones territoriales, específicamente durante el proceso de sanción de la ley de emergencia social. En la medida en que este artículo se escribe durante las *bisagras de gestión*, quedan muchos interrogantes. Entre otras cosas, qué articulaciones o conflictos se presentan entre las diferentes concepciones ético-políticas sobre el futuro del cooperativismo de trabajo. De manera simplificada: entre aquella posición principalmente representada por los sectores de la economía popular que fueron actores centrales en la negociación de la ley de Emergencia Social e interlocutores a lo largo de esta gestión y entre la impronta promovida principalmente por el funcionariado del MDS. En el primer caso, se trata de defender la figura cooperativa en el marco de una estrategia más amplia dentro del campo de la economía popular y en el marco de la disputa por el reconocimiento de nuevas formas de trabajo autogestivo-asociativo, mientras que, en el segundo, se apela a estrategias orientadas a la descolectivización, sea a través de una nueva versión de la teoría de capital humano tanto en el *giro capacitador* de fortalecimiento de habilidades socio-emocionales o el emprendedurismo individual como en la opción de salida a través del empalme hacia el sector privado.

En definitiva, la recursividad entre los niveles decisorios del Estado, la apropiación por parte de las burocracias, de las organizaciones sociales y los propios receptores resultan centrales a la hora de reconfigurar esta política y convierten el cooperativismo de trabajo en un campo de significados diversos y hasta poco previsibles. ■

Bibliografía

- ADELANTADO, J.; NOGUERA, J. A.; RAMBLA X., y SÁEZ, L. (1998). "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica". *Revista Mexicana de Sociología* (3), México: Universidad Autónoma de México, pp. 123-156.
- ARCIDIÁCONO, P. (2017). "Arreglos institucionales y márgenes de acción de las burocracias en la 'seguridad social no contributiva': un recorrido por la Asignación Universal por Hijo". En: Arcidiácono, P. y Zibecchi, C. (coords.), *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*. Buenos Aires: Biblos, pp. 111-141.
- ARCIDIÁCONO, P. y BERMÚDEZ, A. (2015). "Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja". En: *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* (7). Facultad de Ciencias Económicas, UBA, pp. 3-36.
- ARCIDIÁCONO, P.; KALPSCHTREJ, K. y BERMÚDEZ, Á. (2014). "El Programa Argentina Trabaja ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado?" En: *Revista Trabajo y Sociedad* (22) pp. 342-356.
- BASAÑES, C. C. (2010). "Análisis crítico sobre la relación entre la cooperativa de trabajo y sus asociados". Versión preliminar de Ponencia presentada en el VI Encuentro de investigadores latinoamericanos en cooperativismo - ACI. Paraguay.
- BERTOLINI, G. (2010). "Programa Argentina Trabaja ¿Cooperativas sin Cooperativismo?", Centro de Investigaciones de la Economía Social, Buenos Aires: CIESO. Recuperado de http://www.fundacioncieso.org.ar/testingwp/wpcontent/uploads/Cooperativas_sin_cooperativismo.pdf.
- CASTELAO CARUANA, M. E. y SRNEC, C. (2014). "La Economía Social y Solidaria en América del Sur: la construcción de un nuevo modelo de política social". Documentos del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo. Buenos Aires: Cesot.
- CICOPA (2004). "Estándares Mundiales de las Cooperativas Sociales". Recuperado de www.cicopa.coop/?lang=es.
- CORAGGIO, J. L. (2013). "La presencia de la Economía Social y Solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina". Preparado para los Estados Generales de la Economía Social y Solidaria. París: 17-19 de junio.
- DE SENA, A. y CHAHBENDERIAN, F. (2011). "Argentina, ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del Plan 'Ingreso Social con Trabajo'". *Polis Revista de la Universidad Bolivariana*, Volumen 10 (30), pp. 77-98.
- ELGUE, M. C. (2011). "El Plan Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja". En: Elgue, M. C. (comp.), *Economía Social, Desarrollo e Inclusión. Emprendimientos e innovaciones locales y regionales*. Buenos Aires: Fundación Cieso, pp. 243-251.
- FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, M. I. (2015). "Contribuciones antropológicas al estudio de las cooperativas de trabajo en la Argentina reciente". *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* (7) 2015, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, pp. 37-63.
- FISZMAN, L. (2012) "Primeras reflexiones en torno al crecimiento político en las cooperativas del Programa Argentina Trabaja en el Conurbano Bonaerense (2009-2011)". Ponencia pre-

sentada en el XI Seminario de RedMuni: "Repensando la Agenda Local" 18 y 19 de octubre de 2012, Universidad Nacional Arturo Jauretche.

— (2015). "Disputas en torno al trabajo político: cooperativas, militancia y reconocimiento en el Programa Ingreso Social con Trabajo en un municipio bonaerense". En: Forni, P. y Castonuovo, L. (comps.), *Ni punteros ni piqueteros. Organizaciones sociales durante el Kirchnerismo*. La Plata: Edulp, pp. 69-98.

GABRINETTI, M. (2014). "Programas sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingresos: análisis de su implementación desde la perspectiva de los técnicos, profesionales y receptores". *Empleo, desempleo & políticas de empleo* (20) 4º trimestre 2014, Publicación trimestral del CEIL Conicet.

— (2015). "Programas de empleo y de transferencia condicionada de ingresos: análisis en perspectiva sobre las concepciones del trabajo y los programas". Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Estudios del Trabajo ASET, Buenos Aires 5,6 y 7 de agosto de 2015.

GAMALLO, G. (2016). "Aproximación al concepto de brecha de bienestar". En: Pautassi, L. y Gamallo, G. (dirs.), *El bienestar en brechas. Las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad*. Buenos Aires: Biblos, pp. 31-48.

GUERRA, P. (2010). "La economía solidaria en Latinoamérica. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global" (110), pp. 67-76.

HINTZE, S. (2010). *La política es un arma cargada de futuro. La economía social y solidaria en Brasil y en Venezuela*. Buenos Aires: Clacso.

HOPP, M. V. (2013). "Políticas de Promoción de Trabajo Asociativo y Autogestionado en la Argentina actual: un balance". *Revista Osera* (9), pp. 1-18.

— (2015). "Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo 'Argentina Trabaja'". *Trabajo y Sociedad* (24), pp. 207-223.

HOPP, M. V. y Frega, M. (2012). "Trabajo asociativo y políticas sociales: tensiones y potencialidades en la experiencia de implementación del programa Argentina Trabaja". *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 2 (3), pp. 71-81.

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2015). *Memoria detallada del estado de la Nación*. 2014. Presidencia de la Nación.

LEVY, E. y BERMÚDEZ, Á. (2012). "De la empleabilidad a la autogestión. La relevancia de la educación formal en el programa 'Argentina Trabaja'". En: Pautassi, L. y Gamallo, G. (comps.), *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos, pp. 181-221.

LOGIUDICE, Ana; BRESSANO, Clara y BORGHINI, Natalia (2011). "Asistencia social y asociativismo: ¿nuevos derroteros de la política social en la Argentina reciente?" Ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

MANEIRO, M. (2015). "Tiempos y espacios en disputa. Un modelo analítico para analizar la reaparición de las protestas urbanas de los movimientos de trabajadores desocupados". *Revista Quid* (16). Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, pp. 151-169.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2015). Programa Ingreso Social con Trabajo. Síntesis de Resultados e impactos después de cinco años de sus primeros pasos.

NATALUCCI, A. (2012). "Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa 'Argentina Trabaja'". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. Año 2 (3), pp. 126-147.

—— (2016) "Fordismo y autogestión. Del piquete a la economía popular". *Revista Anfibia*. Universidad Nacional de San Martín. Recuperado de: <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/del-piquete-a-la-economia-popular/>.

PACÍFICO, F. (2016a). "Los jueves tenemos cooperativa". Mujeres, formación 'pre laboral' y programas de 'inclusión social'. Ponencia presentada en las XIII Jornadas Rosarinas de Antropología Sociocultural, Universidad Nacional de Rosario.

—— (2016b). "Cooperativas, mujeres y programas de 'inclusión social'". Ponencia presentada en el Segundo Congreso de Economía Política CCC- UNQ, CABA.

SIEMPRO (2010). Síntesis actual del programa Ingreso Social con Trabajo.

VIOTTI, Nicolás (2011). "La literatura sobre las nuevas religiosidades en las clases medias urbanas. Una mirada desde Argentina". *Revista Cultura y Religión*, Vol. V, (1), pp. 4-17

—— (2017). "Emoción y nuevas espiritualidades. Por una perspectiva relacional y situada de los afectos". *Antípodas Revista de Antropología y Arqueología* (28). Bogotá, pp. 167-183.

VUOTTO, M. (2011). *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: construcciones para el diálogo social*. Serie de documentos de trabajo 217. Lima: OIT.

DE LA PROMOCIÓN DEL TRABAJO COOPERATIVO AL SALARIO SOCIAL COMPLEMENTARIO.

TRANSFORMACIONES EN LA TRANSFERENCIA
DE INGRESOS POR TRABAJO EN LA ARGENTINA

Malena Victoria Hopp

CONICET - IIGG - UBA

RESUMEN

A partir del trabajo de campo cualitativo y el análisis documental, el artículo reconstruye y analiza la estrategia de política social del Estado argentino ligada a las transferencias de ingresos en el marco de experiencias de trabajo cooperativo y en la economía popular, y las disputas en torno a los sentidos del trabajo y la organización colectiva que estas implican. En este recorrido, se indaga acerca de los fundamentos de la inclusión del trabajo cooperativo como marco de realización de las tareas laborales y como condición para el otorgamiento de una transferencia directa de ingresos, en el período 2003-2015, y la ruptura que plantea la nueva orientación de las políticas sociales que propone transferencias “sin cooperativas” y la creación de un Salario Social Complementario, impulsados por la nueva gestión de Gobierno, iniciada en diciembre de 2015.

Palabras clave: políticas sociales - transferencias de ingresos - cooperativas - salario social

ABSTRACT

From promotion of social work in social programs cooperatives to social salary in popular economy. Transformations in the transfer of income for work in Argentina

The article reconstructs the strategy of the Argentine government social policy linked to income transfers within the framework of experiences of associative, cooperative and popular economy, and disputes on the meaning of the work and the collective organization that they involve. It also analyzes the rationale under the inclusion of cooperative work as a framework for the carrying out of the work and as a condition for the granting of a direct transfer of income during the period 2003-2015, and the rupture resulting in the new orientation of transfers “without cooperatives” and the creation of Supplementary Social Wage, a rupture brought about by the

new government that took over in December 2015. The results presented in this text are based on a qualitative field work and the documentary analysis.

Key words: social policy - cooperatives - income transfers - social salary

Recibido: 08/09/2017 / Aceptado: 19/12/2017

PRESENTACIÓN

Los esquemas de protección y asistencia social en América Latina vienen incorporando crecientemente transferencias monetarias no contributivas destinadas a distintos grupos sociales (niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, madres) o como complemento de los ingresos de aquellos hogares cuyos miembros se desempeñan en la economía informal o se encuentran desocupados, entre otros.

En Argentina, durante el período 2003-2015 se produjo un proceso de ampliación de las políticas sociales y la protección social orientado al mejoramiento de las condiciones de vida de las clases populares y a volver a darle centralidad al trabajo como vector de la integración social y económica. Esta transformación se dio, principalmente, mediante la incorporación de trabajadores informales y desocupados al Sistema de Seguridad Social. Desde la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), se optó por una estrategia de generación y fortalecimiento de formas de trabajo asociativas, cooperativas y autogestionadas (Hintze, 2007; Grassi, 2012; Hopp, 2013).

En la esfera de la seguridad social, las nuevas políticas abarcaron el ámbito de la previsión social con el Plan de Inclusión Previsional implementado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) en el año 2005, con una segunda etapa en 2014, cuyo objetivo fue facilitar el acceso a la jubilación a las personas que contaran con la edad requerida pero no con los años de aportes necesarios para jubilarse, a través de un plan de regularización, conocido como moratoria previsional. A esta moratoria se sumó una ampliación sin precedentes de la cobertura de las pensiones no contributivas (Lombardía y Rodríguez, 2015; Calvi y Cimillo, 2013).

Una de las políticas más novedosas del período fue la institución del reconocimiento del derecho a las asignaciones familiares para trabajadores desocupados, informales, por temporada, del servicio doméstico y monotributistas sociales, mediante la creación de la Asignación Universal por Hijo, en 2009 (Decreto 1602/2009).¹

¹ En 2011 se implementó la Asignación por Embarazo para Protección Social, destinada a mujeres embarazadas en las mismas condiciones de acceso a la Asignación Universal. Para un análisis de esta política, se pueden consultar Arcidiácono, Gamallo y Straschnoy, 2013; Roca, 2011; Hintze y Costa, 2011; Calvi *et al.*, 2010; Mazzola, 2012; Cabrera, 2014; Pautassi *et al.*, 2014; Straschnoy, 2017, entre otros, que analizan las características, el alcance, las condicionalidades y los límites de la Asignación Universal por Hijo.

El alcance de estas medidas fue muy amplio y marcó un quiebre en la seguridad social argentina, ligada históricamente a la protección de trabajadores asalariados formales: más de 3,7 millones de nuevos jubilados por la moratoria previsional y 3,3 millones de niños, cubiertos por la Asignación Universal por Hijo (Anses, 2015).²

Como mencionamos, el MDS comenzó a desplegar una política destinada a fomentar formas de trabajo asociativas y cooperativas con el objetivo de promover la inclusión social de grupos en situación de vulnerabilidad social, pobreza o desocupación. En un primer momento mediante subsidios destinados a grupos familiares y asociativos para la compra de herramientas e insumos de trabajo, mediante el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra, con una fuerte presencia hasta el 2009. Otra de las líneas desarrolladas fue el Microcrédito, que tomó impulso y autonomía en la gestión a partir de la sanción de la Ley 26.117 de Promoción de Microcrédito y la constitución de la Comisión Nacional de Promoción del Microcrédito (Conami), encargada de ejecutar el Programa Nacional de Microcrédito Padre Carlos Cajade. En un segundo momento, de 2009 a 2015, el Plan Manos a la Obra se reconfiguró dándole centralidad a las transferencias monetarias directas mediante los Programas Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja y su ampliación, en 2013, de la línea Ellas Hacen, destinada a mujeres con hijos en situación de alta vulnerabilidad social o víctimas de violencia de género.³ Esta modalidad se distinguió de los programas de transferencias condicionadas de empleo implementados desde mediados de la década de 1990 y del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, lanzado en mayo de 2002, para hacer frente a la crisis socio-económica y política de diciembre de 2001,⁴ a partir de concebirlas como la retribución por el trabajo realizado en cooperativas. Estas nuevas organizaciones fueron creadas por los mismos programas y se destinaron a la realización de obras públicas de baja complejidad y otras tareas comunitarias de mejoramiento barrial, capacitación y fortalecimiento de lazos comunitarios.

El fomento del trabajo cooperativo, apoyado a través de transferencias monetarias directas, fue uno de los pilares centrales de la intervención del MDS en este período y tuvo antecedentes de programas de otros Ministerios como el Agua más Tra-

² Para un análisis de los distintos componentes y dimensiones del Sistema de Seguridad Social argentino se pueden consultar los trabajos publicados en Danani y Hintze, 2011 y 2014; Repetto y Potenza Dal Masetto, 2012; Panigo y Medici, 2013, entre otros.

³ Según la información que provee la Memoria del Estado de la Nación publicada por la Jefatura de Gabinete de la Presidencia de la Nación (2015: 347), la creación de Ellas Hacen "es una respuesta a las necesidades de las mujeres que atraviesan una situación de mayor vulnerabilidad, garantizándoles el derecho a la integración a través del trabajo asociado en cooperativas, a la capacitación en oficios y la terminalidad de sus estudios primarios y secundarios. El impacto del programa es triplemente positivo: crea nuevos puestos de trabajo genuino, promueve el desarrollo de las personas y sus familias y mejora la calidad de vida en los espacios comunitarios".

⁴ Las características, el alcance, los límites y los sentidos de estos programas fueron ampliamente analizados (CELS, 2004; Cortes *et al.*, 2002; Hopp, 2009; Neffa, 2009, entre otros).

bajo o Techo más Trabajo del Ministerio de Planificación, vinculados con la decisión estratégica de ejecutar parte de la obra pública a través de cooperativas de trabajo (MDS, 2010). Según la información que presenta el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (Inaes), en 2015 existían 7.781 cooperativas del Programa Argentina Trabaja, de las cuales 2.671 correspondían a Ellas Hacen y 5.110 al Programa Ingreso Social con Trabajo. En ambas líneas participaron más de 300.000 personas (MDS, 2015).⁵

Desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social también se instrumentaron programas de apoyo a cooperativas, empresas recuperadas y pequeños emprendimientos, entre ellos el Programa Trabajo Autogestionado, que cuenta con una línea de transferencias monetarias directas a integrantes de cooperativas de trabajo.⁶

La asunción de Mauricio Macri a la Presidencia de la Nación, en diciembre de 2015, marcó un quiebre en la orientación general de las políticas públicas que colocó la reducción del déficit fiscal como objetivo central. La profunda transformación de la política económica incluyó una fuerte devaluación de la moneda, apertura económica, eliminación de retenciones a la exportación de productos agrícolas, quita de subsidios a servicios públicos, entre otras medidas que favorecieron a los sectores agroexportador y financiero y a empresas de capital concentrado en desmedro de las Pymes, entre ellas las cooperativas de trabajo, empresas recuperadas y otras experiencias asociativas y autogestionadas (Ruggieri, 2016; Rebón, 2017; Hopp, 2017). Todo ello en un contexto de creciente inflación, acompañando del aumento del desempleo y la pérdida de poder adquisitivo de los salarios (CESO, 2016).

Este cambio de rumbo económico estuvo acompañado de modificaciones en las políticas sociales y de seguridad social, entre ellas, el cierre de la Moratoria Previ-

⁵ Para este mismo año el Inaes informa que existen 24.483 cooperativas de trabajo registradas. Cabe señalar que las cooperativas del programa Argentina Trabaja representaban el 31,78% de las cooperativas de trabajo registradas.

⁶ El Programa Trabajo Autogestionado se puso en marcha a fines del año 2003, en el marco del Proyecto ARG/02/003 del Programa Nacional de Promoción y Asistencia al Trabajo Autogestionado y la Microempresa, con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En el 2005, en el marco del Plan de Promoción del Empleo, fue reforzado y ratificado como una línea de intervención del Ministerio de Trabajo. Su propósito es "contribuir a la generación de nuevas fuentes de trabajo y/o al mantenimiento de puestos existentes, a través de la promoción y el fortalecimiento de unidades productivas autogestionadas por los trabajadores" (Res. MTESS 194/04). La fundamentación del programa alude a "la crisis socioeconómica sufrida en años anteriores" como originaria del "fenómeno de las empresas recuperadas" entendidas como una "iniciativa adoptada por los trabajadores para mantener o recuperar sus puestos de trabajo" (Res. MTESS 194/04). La línea de apoyo individual fue creada en el marco del Plan de Recuperación Productiva que brindaba una transferencia monetaria mensual similar a la otorgada a empresas privadas a modo de subsidio para evitar suspensiones de personal o despidos.

sional y la creación de una Pensión Universal para el Adulto Mayor de carácter no contributivo.⁷ En el caso de los programas del MDS, se realizaron modificaciones normativas, enfatizando la formación laboral y el fortalecimiento de la empleabilidad de los destinatarios de los Programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen (Res. MDS 456/16, 592/16 y 2055/16). Además, la Ley 27.345 de Emergencia Social, sancionada en diciembre de 2016, explicita la paulatina reestructuración de los programas sociales existentes y la transferencia de recursos hacia la instrumentación de un Salario Social Complementario, destinado a los trabajadores de la economía popular inscriptos en un registro creado por la misma ley.

Las transformaciones en la orientación de las políticas públicas y el rol del Estado impulsados por la nueva gestión de gobierno respecto del período anterior son importantes. Sin embargo, no han puesto en cuestión las transferencias directas de ingresos como estrategia de intervención social. Por el contrario, estas se mantuvieron o se ampliaron con el fundamento de una pretendida búsqueda de igualdad de oportunidades y de la necesidad de ayudar a los que más lo necesitan.⁸ Estas transferencias se focalizan principalmente en las etapas de la niñez –con la ampliación de destinatarios de las asignaciones familiares– y en la población de adultos mayores –con la creación de la pensión universal–. Aunque también incluyeron a los trabajadores de la economía popular mediante la creación del mencionado Salario Social Complementario.⁹

⁷ La Pensión Universal para el Adulto Mayor fue creada mediante la ley 27.260. Está destinada a personas de 65 años de edad o más que no cuenten con otras prestaciones de la seguridad social, jubilación, pensión o retiro. Su monto equivale al 80% de la jubilación mínima.

⁸ Por ejemplo, en abril de 2016 se extendió a los monotributistas el acceso a las asignaciones familiares para trabajadores en relación de dependencia. Se trata de una medida tendiente a la universalización de las asignaciones familiares. También se aumentaron los topes de ingreso familiar para el cobro de estas asignaciones. En junio de 2016, la Anses anunció que a partir de esta modificación se incorporaron casi 220.000 hijos de monotributistas al Sistema de Asignaciones Familiares. Recuperado de <http://noticias.anses.gob.ar/noticia/mas-de-un-millon-de-ninos-se-sumaron-al-cobro-de-las-asignaciones-familiares-en-abril-1724>. También se otorgaron aumentos a los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen y se dispusieron pagos extraordinarios de fin de año para los titulares de programas y prestaciones sociales. Respecto del nuevo *paquete* de medidas sociales, Mauricio Macri señaló la intención de “reforzar los ingresos de quienes más lo necesitan” y el deseo de “ayudar a cada argentino que está en una situación delicada” (Casa Rosada, 16/4/2016. Recuperado de <http://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/36022-el-presidente-macri-anuncio-un-paquete-de-medidas-sociales>).

⁹ La excepción a esta ampliación fueron las pensiones no contributivas: según información de prensa, el nuevo gobierno suspendió y eliminó alrededor de 173 mil pensiones por invalidez (Carrillo, 2017, Página 12, 23/6/2017. Recuperado el 18 de agosto de 2017 de <https://www.pagina12.com.ar/45809-cambiamos-una-menor-cobertura-social-por-ahorro-fiscal>). Esta situación generó un fuerte reclamo de la sociedad civil y distintas organizaciones sociales, que lograron la revisión de los casos de pensiones por discapacidad y su supuesta restitución. Sin embargo, al momento de publicar este artículo, no existían datos oficiales que dieran cuenta de la magnitud de bajas y reincorporaciones.

En este contexto, adquiere nueva actualidad y relevancia la pregunta acerca de los fundamentos y sentidos de las transferencias monetarias estatales, en sus distintas modalidades, como estrategia de intervención del Estado frente a problemáticas de distinto tipo. El objetivo de este artículo es analizar una de estas formas: las transferencias otorgadas en el marco del desarrollo de una actividad laboral o productiva, mediante programas que tuvieron por objetivo la promoción del trabajo cooperativo, reorientados en la nueva gestión de gobierno hacia la formación laboral y el fomento de la “cultura del trabajo”, y aquellas que se plantean como un salario social que funcione como complemento de los ingresos del trabajo en la economía popular. Interesa explorar las continuidades y rupturas en los fundamentos normativos y contenidos de la estrategia de intervención social y los sentidos que se construyen en torno a las distintas modalidades de transferencias monetarias y las formas de ocupación que promueven.

Las reflexiones que presentamos se basan en la investigación que tuvo como resultado la tesis doctoral (Hopp, 2013), el trabajo de campo realizado en el marco del Grupo de Estudios sobre Política Social y Condiciones de Trabajo del Instituto de Investigaciones Gino Germani, en el que se realizaron grupos focales con distintas categorías de trabajadores, entre ellos cooperativistas y destinatarios de los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen y el análisis de diversas fuentes documentales que nos permitieron dar cuenta de los fundamentos normativos de las intervenciones propuestas por las políticas sociales.

POLÍTICAS SOCIALES: PRECISIONES CONCEPTUALES

Tal como señalamos en la presentación, el objetivo de este artículo es analizar los fundamentos y contenidos que se construyen en torno a las transferencias monetarias otorgadas en el marco de políticas sociales destinadas a personas y grupos en situación de vulnerabilidad social, que apoyan y promueven el trabajo en experiencias cooperativas, asociativas y autogestionadas y en la economía popular. ¿Por qué se fomentó la creación y el fortalecimiento de organizaciones de trabajadores desde la política social en el período 2003-2015? ¿Qué objetivos se perseguían con la implementación de programas de apoyo y generación de cooperativas de trabajo y experiencias de trabajo asociativo? ¿Cuáles son los nuevos sentidos que construyen las transferencias de ingresos que se proponen desarrollar la empleabilidad de los destinatarios? ¿Qué modelos de política social y proyectos de sociedad suponen estas intervenciones? ¿Qué implicancias tiene el pasaje de la promoción del cooperativismo al Salario Social Complementario del trabajo en la economía popular? ¿Qué experiencias laborales se definen como parte de esta economía? Si las cooperativas de trabajo y los emprendimientos asociativos apoyados por la política social son parte de la economía popular, ¿la idea de salario no estaría ne-

gando la naturaleza y el horizonte político de transformación de las formas de producción y de trabajo de las que estas experiencias pueden ser portadoras?¹⁰ Estos interrogantes orientarán nuestras reflexiones sobre algunos aspectos del proceso de transformación de la política social del Estado argentino, a partir del cambio de gestión de gobierno iniciado en diciembre de 2015.

Entendemos la política social como la forma política o estatalizada de la cuestión social (Grassi, 2003). Esta constituye el modo en el que la sociedad capitalista desafía la tensión de la estructura entre el principio moderno de la libertad e igualdad de los individuos y las desigualdades sociales, económicas y políticas reales (Fitoussi y Rosavallon, 2003; Castel, 1997). La política social está inscrita como posibilidad y como necesidad en el interior del Estado capitalista y es el resultado del desarrollo histórico de las contradicciones entre capital y trabajo, mediadas por la intervención del Estado (Fleury, 1997).

Las políticas sociales son, entonces, constitutivas del régimen social de acumulación y operan en la distribución secundaria del ingreso, cumpliendo una función reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo (Cortes y Marshall, 1991; Danani, 1996). Desde esta perspectiva, no las consideramos solamente “un intento de corregir o compensar la desigualdad que produce el mercado en la distribución de los recursos, sino también como una intervención generadora y moduladora de la propia desigualdad” (Adelantado *et al.*, 1998: 141), que tiene un rol central en la regulación de las formas de integración y el mantenimiento del orden social (Soldano y Andrenacci, 2005).

Toda política social es portadora de una definición de trabajo y de las necesidades que implican diferentes formas de intervención (Danani, 2009). Además, cada configuración específica, es decir, cada modelo y cada política social concreta, contiene una pauta de sociabilidad que se encuentra políticamente constituida y es al mismo tiempo constituyente de un proyecto de sociedad. En palabras de la autora, “políticas y concepciones, entonces, dicen cómo queremos vivir. O, dicho con más precisión, dicen cuál es el proyecto de vida que se ha impuesto” (Danani, 2017: 81). De este modo, establecen el sujeto destinatario, cuya definición, valoración y reconocimiento se va construyendo y disputando, tanto en la delimitación del problema obje-

¹⁰ Una de las principales características de las cooperativas y del trabajo asociado es la unión entre la posesión y la utilización de los medios de producción (Singer, 2007). Por tanto, la inexistencia de un patrón y de explotación del trabajo ajeno, propias del trabajo asalariado (Dal Ri y Vieitez, 2013). Siguiendo a Albuquerque (2004), la autogestión refiere a distintas dimensiones: a) El carácter social, en tanto proceso capaz de impulsar acciones y obtener resultados aceptables para quienes dependen de ella; b) En lo económico alude a relaciones sociales de producción que privilegian el trabajo por sobre el capital; c) Una dimensión política vinculada a la construcción de sistemas de representación y toma de decisión colectiva; d) Respecto de lo técnico, la autogestión insinúa la construcción de otra forma posible de organización y de división del trabajo.

to de intervención que luego es plasmado en la formulación normativa¹¹ como en los distintos momentos e instancias del proceso de implementación de la política.

LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Partiendo de la conceptualización presentada, consideramos las políticas sociales procesos de construcción/determinación que incluyen tanto el nivel estructural de los procesos político-sociales como el de los sujetos y sus prácticas. Consideramos sus distintas instancias momentos de la formación/realización de la política, que comprenden una multiplicidad de sucesos y situaciones en las que intervienen diversos agentes, prácticas y recursos (Minteguiaga, 2003). Esto remite a una idea de totalidad que reintegra la lógica histórico-temporal de la instrumentación de las políticas y las condiciones político-sociales de su producción. Así, la intervención social del Estado se encuentra necesariamente inscripta en procesos sociales más amplios que exceden el aparato estatal y las instituciones públicas. La idea de proceso permite observar el modo en el que los problemas se van definiendo y redefiniendo en la práctica, de acuerdo con la capacidad de movilización y representación de los agentes sociales intervinientes, sus recursos y los distintos intereses en juego (Minteguiaga, 2003).

Optamos, entonces, por un enfoque relacional que se sitúa en la interacción entre la institución estatal y la sociedad civil (Hintze y Deux, 2007) e integra el análisis normativo de los diferentes programas de transferencias monetarias, con la escala cotidiana de la política, considerando allí la mirada de los sujetos sobre el ingreso que perciben y la actividad laboral que realizan en el marco de la política social.

Este abordaje permite dar cuenta de los conflictos, las contradicciones y las tensiones en los fundamentos, las justificaciones, las valoraciones y las formas de reconocimiento social y cultural del sujeto de la política social, así como también de los modos en los que se (re)producen, transforman y disputan los sentidos del trabajo (en este caso, del trabajo cooperativo o en la economía popular) y de las transferencias estatales en distintos momentos (si se conciben como derechos de los trabajadores, como ayuda a los pobres, como incentivo para incrementar la empleabilidad, etc.).

Concretamente, el análisis que presentamos en este artículo se construyó a partir de la integración del análisis de diversos documentos (normativas, resoluciones ministeriales, decretos y leyes de regulación y promoción del trabajo asociativo, cooperativo y autogestionado, la Ley 27.345 de Emergencia Social y su reglamen-

¹¹ Históricamente, las definiciones de los problemas son disputadas por distintos grupos sociales y se van transformando en cada época. Los problemas sociales son, por lo tanto, construcciones.

tación), los sitios web institucionales e información de prensa, con la información recabada en dos trabajos de campo cualitativos. El primero, de corte etnográfico, realizado entre los años 2009 y 2012, que incluyó la realización de entrevistas a emprendedores y cooperativistas destinatarios de los programas Manos a la Obra, Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja y del Programa Trabajo Autogestionado, y observación participante en emprendimientos, cooperativas, organizaciones sociales e instituciones gubernamentales que participaban en la implementación de estos programas,¹² en las que realizamos también entrevistas con trabajadores técnicos y territoriales de estas.

El segundo, en el marco del Grupo de Estudios sobre Política Social y Condiciones de Trabajo, en el que se realizaron grupos focales con distintas categorías de trabajadores y trabajadoras durante los meses de septiembre y octubre de 2016, entre ellos, cooperativistas y destinatarios de los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen. A partir del uso de esta técnica buscamos conocer las representaciones que construyen los sujetos acerca del Estado y las políticas sociales y los argumentos que esgrimen respecto de la legitimidad de distintas modalidades de intervención estatal.

Los grupos focales o de discusión construyen una situación de interacción social, bajo condiciones controladas, orientadas a captar la visión de un grupo respecto de ciertas cuestiones problemáticas propuestas por la coordinación. Esta herramienta permite captar las articulaciones entre el discurso social, el sentido común y la expresión individual, habilitando el análisis sobre una trama de discursos y prácticas, debates y controversias sobre los temas propuestos y otros emergentes de la discusión (Hopp y Lijterman, 2017). A su vez, la técnica posibilita captar estados de opinión pública y reacciones coyunturales que resultaron interesantes para explorar las transformaciones de los programas de promoción de cooperativas cuyos efectos comenzaban a hacerse visibles al momento en el que se desarrolló el trabajo de campo. Dado lo reciente de estos cambios en la estrategia de política social, la indagación sobre el funcionamiento de los programas y los efectos de los cambios normativos a medida que avanza su implementación requieren profundización.¹³

En total se realizaron once grupos focales de entre siete y nueve participantes, conformados del siguiente modo: dos grupos de trabajadores rutinarios del sector público y privado, tres de obreros formales y trabajadores informales, dos de profe-

¹² La justificación y el desarrollo de la estrategia metodológica utilizada, los criterios de selección de las cooperativas, instituciones y entrevistados y los procedimientos de análisis y construcción de categorías analíticas a partir de la información recabada en el trabajo de campo se pueden consultar en Hopp, 2013.

¹³ En este sentido, incluimos información de entrevistas con trabajadores del MDS y cooperativistas que forman parte del trabajo de campo de una investigación en curso, cuyo resultado aún no ha sido sistematizado.

sionales y trabajadores independientes, dos de cooperativistas y destinatarios de los programas de Argentina Trabaja y Ellas Hacen, dos de trabajadores del servicio doméstico e informales. En los grupos incluimos personas que tuvieran otros familiares/dependientes a cargo (hijos, adultos mayores, etc.), de distinto sexo y edades. En este artículo consideramos la información de dos de estos grupos, llevados a cabo el 21 de octubre de 2016: el primero de ellos, conformado por dos varones y dos mujeres cooperativistas, una destinataria del Programa Argentina Trabaja y tres titulares de Ellas Hacen. El segundo, por tres varones y tres mujeres cooperativistas (principalmente del rubro de comunicación y gráfica), dos destinatarias de Argentina Trabaja y una del Ellas Hacen (en total, 8 y 9 participantes, respectivamente).

La cobertura geográfica de ambos trabajos de campo correspondió a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el conurbano bonaerense.

TRANSFERENCIAS MONETARIAS Y TRABAJO COOPERATIVO

“como parte de la política pública nacional, apostamos a la Economía Social, porque ello significa aportar al conocimiento y actividades de nuestro país. Es aportar al trabajo social con el Estado acompañando, aportando capacitación, insumos y herramientas”. (Res MDS 3182/09, creación del Programa “Argentina Trabaja”).

Entre los años 2003 y 2015,¹⁴ se fue consolidando en Argentina un modelo de política social que puso en el centro el trabajo y se opuso a las políticas asistencialistas y focalizadas implementadas durante la década de hegemonía neoliberal.

En esta dirección se creó, en la órbita del MDS, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra, cuyo propósito fue “constituirse como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local, destinado particularmente a los sectores de bajos recursos” (Res. MDS 1375/04). Para ello se plantearon tres objetivos generales:

“1) Contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país. 2) Promover la Economía Social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local. 3) Fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como espacios asociativos y redes.” (Res. MDS 1375/04).

Como se observa en la normativa, la intervención propuesta buscó mejorar las condiciones de vida de la población en situación de vulnerabilidad mediante la partici-

¹⁴ El período corresponde a lo que podemos denominar la gestión kirchnerista, iniciada con la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007), cuyos lineamientos continuaron a lo largo del primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011) y a partir de su reelección en 2011.

pación en emprendimientos laborales y el fortalecimiento de redes, organizaciones de la sociedad civil y espacios multiactorales. Desde el discurso oficial se planteaba un enfoque que intentaba “transformar las necesidades en oportunidades de acción colectiva” (MDS, 2006), para lo cual se otorgaron créditos o subsidios para la producción en experiencias laborales asociativas y cooperativas. El desarrollo local, la inclusión social, el trabajo asociativo y la participación fueron elementos clave de su diseño y dan cuenta de los fundamentos de esta novedosa línea de política social que se desarrolló en el marco de un modelo social y económico que puso en el centro la mejora de las condiciones de trabajo.¹⁵

En 2009, luego de la crisis mundial y en un contexto de menor crecimiento económico al que se había dado hasta 2006, el gobierno nacional promovió un nuevo proceso de reorientación de las políticas socio-laborales, que profundizó la propuesta de generación de trabajo cooperativo a través de la política social y generalizó las transferencias directas de ingresos, mediante la puesta en marcha del Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja. El fundamento de la intervención estatal continuó puesto en promover la inclusión social, mediante la institución o ampliación de derechos, principalmente ligados al trabajo y a la figura del trabajador, que incluyó tanto a los asalariados formales, como a quienes se desempeñaban en la economía informal, a los trabajadores autogestionados y desocupados (la creación de la Asignación Universal por Hijo, el Plan de Inclusión Previsional y la ampliación del alcance de las pensiones no contributivas).

Concretamente, el Programa Ingreso Social con Trabajo promovió la conformación de cooperativas de trabajo regidas por la Resolución 3026/06 del Inaes, una normativa establecida para facilitar la conformación y el funcionamiento de cooperativas en el marco de programas sociales. Estas recibían la planificación de las actividades y proyectos de trabajo de las instancias ejecutivas de los distintos niveles gubernamentales, nacionales, provinciales y municipales. Luego de los mecanismos de inscripción individual implementados por el MDS, se integraba a las personas en cooperativas de aproximadamente 60 miembros (este número luego se redujo a la mitad), se nombraban las autoridades legales y se seleccionaban capataces que organizaban las tareas y desarrollaban las actividades con el conjunto de los destinatarios.¹⁶ Los integrantes de las cooperativas debían cumplir con una carga horaria de 40 horas semanales que no se consideraba un subsidio, sino un “adelanto en concepto de anticipo de excedente”. El ingreso que brindaba el programa era significativo al momento de su lanzamiento, pero posteriormente no tuvo incrementos significativos y su monto fue perdiendo peso respecto del valor del

¹⁵ En otros trabajos (Hopp, 2012, 2013 y 2013b) analizamos la estrategia socioeconómica en la Argentina posconvertibilidad y el rol de la Economía Social en ella.

¹⁶ Si bien los capataces cumplían diariamente su trabajo en las cuadrillas con el resto de los cooperativistas, por su función específica percibían un monto mayor.

Salario Mínimo Vital y Móvil (en 2009 representaba alrededor del 90% y en el año 2012, solo el 50% de este). La cantidad de horas de trabajo que requería inicialmente el programa también se redujo: pasó de 8 a 4 horas diarias, sumadas a la capacitación que recibían los cooperativistas (Kasparian, 2017).

Asimismo, los destinatarios eran inscriptos en el régimen del monotributo social, bajo la figura de efectores de la Economía Social, que les permitía acceder a una obra social con la posibilidad de adherir a su familia y contabilizar los aportes como años de antigüedad jubilatoria.

También, el Programa ofrecía capacitación en oficios,¹⁷ en organización cooperativa y en temáticas sociales, de salud y de prevención, así como la posibilidad de concluir los estudios primarios o secundarios mediante el Programa Argentina Trabaja, Enseña y Aprende.¹⁸

La generación de puestos de trabajo en las cooperativas creadas por los programas sociales era considerada un medio para alcanzar la inclusión social y la igualdad e incentivar la formación de organizaciones de trabajadores. Tal como muestra el epígrafe de este apartado, el rol del Estado era planteado como central en esta construcción y se vinculaba con el acompañamiento y el apoyo en todo el proceso de conformación de las cooperativas y en la ejecución de las tareas. Como un objetivo indirecto, se buscaba que el trabajo generado redundara “en el desarrollo e incremento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables, a través del apoyo a las comunidades más desprotegidas” (Res. MDS 3182/09).

La puesta en marcha del Programa Ingreso Social con Trabajo y luego, en el año 2013, su ampliación con la línea Ellas Hacen, significó una fuerte apuesta institucional a la cooperativa como forma de organización del trabajo, considerando su dimensión colectiva y la potencialidad de fortalecimiento de lazos sociales y comunitarios. Estos valores, propios del cooperativismo, fueron considerados centrales en los procesos de integración social y económica de los grupos más vulnerables que fomentaron estos programas. Al mismo tiempo (y contradictoriamente), el propio diseño de Argentina Trabaja y sus modalidades de implementación, dependientes de la planificación y toma de decisiones de las instancias gubernamentales municipa-

¹⁷ Según los datos del estudio realizado por el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (Siempre), sobre una muestra significativa y con representación estadística de cooperativistas beneficiarios del Programa, el 76% solo cuenta con estudios primarios y el 60,6% no posee experiencia en ningún oficio, ni profesión (Siempre, 2010).

¹⁸ El Programa “consiste en fortalecer la formación de las y los cooperativistas del programa de Ingreso Social con Trabajo asegurándoles a ellos y a sus familias el acceso a la alfabetización y a la finalización de sus estudios primarios o secundarios en sus propios barrios y sin límite de edad”. De este modo, la creación del programa intenta brindar acceso a la educación primaria y secundaria a “casi el 80 por ciento de los cooperativistas de entre 18 y 28 años que integran el programa” y que no han finalizado sus estudios. Recuperado de <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/AT/default.asp> (Consultado 2/3/2012).

les y provinciales, que eran las entidades ejecutoras del programa, así como también de los recursos materiales –para la ejecución de las obras o tareas laborales– y económicos –para cubrir los ingresos de los cooperativistas que el propio MDS proveía– implicaron la incorporación de una estrategia de intervención y de transferencia de ingresos masiva, que puso en tensión ese objetivo de integración por el trabajo cooperativo propuesto, utilizándolo como un recurso de la asistencia social a la pobreza y al desempleo (Hopp, 2013 y 2015).

Desde la mirada de los agentes estatales del MDS, la primacía de un discurso que enfatizó el trabajo colectivo como fundamento del ingreso obtenido por los destinatarios y que se diferenció de los viejos *planes* de transferencia condicionadas, considerados meramente asistenciales, se confrontaba con una percepción más soslayada del uso de la cooperativa como un modo de formalizar esta nueva forma de trabajo que promovía el programa. Al respecto, registramos lo siguiente:

Para Analía (trabajadora social del Argentina Trabaja) la forma de cooperativa que se eligió para organizar el trabajo en el Programa es la forma que más autonomía da a los destinatarios, porque lo que hacen no es trabajo asalariado. Cuenta que a veces la gente cree que trabaja para el municipio (“somos empleados del municipio”, dicen) y eso no es así. Para ella la idea del programa es cortar la dependencia, tanto de los planes, como del Estado, poder generar otro esquema de relaciones sociales, políticas y culturales, por eso se pensó en crear cooperativas. Además “había que darle un marco legal a todo esto y la cooperativa es la forma que más se adapta a la idea que tenían desde el Estado de crear trabajo genuino”. (Registro de campo, 4/4/2011).

Su relato muestra la direccionalidad y los fundamentos de las transferencias de ingresos mediante la construcción de espacios colectivos de trabajo. Al mismo tiempo, expresa una tensión que atraviesa la escala cotidiana de la política social, en la que se despliegan las distintas experiencias asociativas que se encuentran entre el fortalecimiento del trabajo genuino en cooperativas y su uso como marco legal para la ejecución del Programa.

En un sentido similar, al poco tiempo de su lanzamiento, algunos referentes de cooperativas y empresas recuperadas también cuestionaron el uso de la figura de la cooperativa para denominar formas de trabajo que no surgían –en primera instancia– de la voluntad de asociación de sus miembros, sino de las políticas sociales. Desde el punto de vista de aquellos que conformaron su cooperativa a través de la asociación voluntaria o a partir del proceso de recuperación de una empresa quebrada y luego se apropiaron de esta forma de trabajo como un proyecto social y político colectivo y propio, la creación de estas nuevas cooperativas en el marco de los programas sociales fue cuestionada, porque afirmaban que, en los últimos años en la Argentina, se difundió la idea de que “si querés ganar un mango, tenés que

formar una cooperativa" (Registro de campo 20/3/2010). En contraposición a esta idea, dos referentes de empresas recuperadas planteaban lo siguiente:

"Nosotros tenemos *un fin más profundo*" (Roberto). Otra cooperativista comenta que muchas veces se acercan para pedirles si los pueden afiliar a la cooperativa para cobrar un subsidio y dice enojada "¡nosotros estamos poniendo mucho para que las cooperativas sean *creíbles*!" (Roxana) (Registro de campo 20/3/2010).

Lo que se pone en cuestión en este diálogo es el modo en el que se define qué es una cooperativa desde esta nueva intervención del Estado; por eso se distinguen de aquellas que fueron creadas a partir de programas sociales, que tienen una duración limitada, las tareas que deben realizar son impuestas y muchas veces no están gestionadas por los propios trabajadores asociados.

En la misma dirección, otro cooperativista y referente político de una federación plantea que, si bien considera que el Programa es valioso porque atiende la necesidad de trabajo de los compañeros y tiene potencialidades vinculadas a la capacitación y el aprendizaje, las unidades laborales creadas por estos programas no son equivalentes al trabajo genuino, ni representan los principios y formas de organización propias de las cooperativas:

[...] el Argentina Trabaja se sacó para paliar la falta de laburo, que en realidad no es un laburo genuino, [Entrevistadora: ¿por qué no es un laburo genuino?] Esas cooperativas son bastante truchas, yo hice un lindo laburo con ellos, en Morón, por ejemplo, que eran 1.500 trabajadores, bueno fui a darles capacitación, charla, capacitación para esos compañeros [...] (Entrevista realizada el 31/8/2015).

Desde el ámbito académico, también se problematizó el carácter inducido en la conformación de estas cooperativas de trabajo, distinguiéndolas del cooperativismo tradicional, de larga data en nuestro país (Vuotto, 2011). Sin embargo, a partir del estudio de caso de una cooperativa del Programa Argentina Trabaja que funciona en el marco de una organización social de trabajadores desocupados, Kasparian (2017) complejiza el análisis de la constitución de estas experiencias relativizando el carácter inducido de estas cooperativas, cuya conformación es resultado de la lucha de estos grupos de trabajadores organizados, tanto por acceder al programa como para gestionar de manera autónoma (principalmente del gobierno local) la cooperativa.

Distintas investigaciones indagaron en las potencialidades de estas políticas, en su capacidad de generación de trabajo e ingresos a grupos en situación de vulnerabilidad, y señalaron también sus límites respecto del valor del ingreso percibido y el estancamiento del monto de la transferencia de ingresos con la consiguiente pérdida de poder adquisitivo que implica frente al incremento del costo de vida. Del mis-

mo modo, mostraron que, si bien el acceso al programa puede significar un aporte a la economía familiar, su capacidad de mejora de las condiciones de vida es limitada, puesto que depende de una multiplicidad de factores que no son abordados por el Programa. Además, la forma de protección social que ofrece mediante el monotributo social, si bien habilita el acceso a una cobertura de salud y garantiza años de aportes al sistema previsional, no en todos los casos el acceso a la obra social se efectiviza, sumado esto a que las prestaciones de la seguridad social y las condiciones de trabajo que ofrece resultan desiguales respecto de aquellas que garantiza el trabajo asalariado formal (Hopp y Frega, 2012; Hintze, 2014; Arcidiácono y Bermúdez, 2015; Arcidiácono *et al.*; Hopp, 2016; Castelao Caruana, 2016, Kasparian, 2017, entre otros).

A pesar de estas tensiones, a medida que los programas se fueron consolidando, se conformaron organizaciones que incluyeron a las cooperativas promovidas por programas sociales que, con sus particularidades, se integraron a un movimiento de trabajadores autogestionados más amplio, como la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT)¹⁹ o a organizaciones sindicales como la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA)²⁰ o la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP).²¹

EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS Y TRANSFERENCIAS DE PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DEL TRABAJO COOPERATIVO

Si toda política social es portadora de una definición del trabajo y de las necesidades y estas definiciones configuran distintos modos de intervención (Danani, 2009) y definen un sujeto que se va configurando en los distintos momentos del proceso

¹⁹ La Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo es una organización de tercer grado que nuclea federaciones de cooperativas, empresas recuperadas y cooperativas creadas por programas sociales. Recuperado de: <http://www.cnct.org.ar/%C2%BFqui%C3%A9nes-somos>.

²⁰ Según su estatuto, la CTA es una organización a la cual pueden adherir “sindicatos de primer grado, uniones, asociaciones o federaciones de trabajadores, cooperativas populares y asociaciones civiles que acepten los principios, propósitos y fundamentos de la entidad de tercer grado”. También pueden afiliarse “los trabajadores entendiendo por tales a todos los individuos que con su trabajo personal desarrollan una actividad productiva y creadora dirigida a la satisfacción de sus necesidades materiales y espirituales”. Esto incluye a trabajadores con y sin empleo; beneficiarios de alguna de las prestaciones de la seguridad social, autónomos y cuentapropistas en tanto no tengan trabajadores bajo su dependencia, asociados o autogestivos y de la actividad doméstica. Recuperado de http://www.cta.org.ar/IMG/pdf/estatuto_cta_2010.pdf.

²¹ Tal como se presenta en su sitio web, “La Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) es una organización gremial independiente de todos los partidos políticos, representativa de los trabajadores de la economía popular y sus familias. La CTEP es una herramienta de lucha reivindicativa para la restitución de los derechos laborales y sociales que nos arrebató el neoliberalismo y que aún no hemos recuperado”. Recuperado de <http://ctepargentina.org/nosotros/>.

de implementación, nos preguntamos qué formas de asociatividad se desplegaron en el marco de estos programas y a qué sentidos del trabajo se vincularon.

La diversidad de experiencias que se desplegaron en el marco de estos programas dan cuenta de la tensión entre el trabajo, la organización colectiva y la asistencia que planteamos en el apartado anterior. La vinculación entre transferencias estatales y trabajo cooperativo/asociativo puede producirse por efecto de la política social, cuando para acceder a un programa se conforma un emprendimiento o cooperativa, o separadamente, en los casos en los que la búsqueda de apoyo estatal se da una vez que la unidad productiva se encuentra en marcha.

En los distintos trabajos de campo realizados, encontramos casos en los que la participación de los destinatarios constituía una estrategia de acceso a la asistencia para la obtención de un ingreso; mientras que, en otros, la cooperativa se percibía como una oportunidad y un espacio de independencia, aprendizaje o consecución de logros propios (como construir su vivienda, comenzar o finalizar los estudios, ir a la universidad, no depender de otros económicamente, salir del espacio del hogar privado y del trabajo doméstico, vincularse a sus pares, etc.). Algunas organizaciones sociales también lucharon por gestionar de manera autónoma las cooperativas del Programa y así lograr un margen mayor de independencia de las directrices establecidas por el MDS o los gobiernos provinciales y municipales, entes ejecutores de las obras y actividades que se desarrollaban en el marco del Programa.

A partir de estas observaciones, construimos tres tipos de experiencia asociativa, que dan cuenta de los diferentes sentidos que adquiere el trabajo promovido por estos programas y del modo en el que los sujetos de la política social también se van constituyendo en dicho proceso.

La primera de estas experiencias es aquella que denominamos *militancia cooperativa*, entendida como una práctica orientada a la construcción de un proyecto político colectivo vinculado a los principios y valores del cooperativismo (solidaridad, cooperación, democracia en la gestión de la empresa, autonomía e independencia, compromiso con la comunidad, formación y aprendizaje, no explotación del trabajo). Desde esta experiencia se concibe la participación en la cooperativa como una herramienta para la transformación social y se percibe como una forma y un proyecto de vida, además de un trabajo. En cuanto al sujeto de la política social, podemos pensar que esta da lugar a la construcción de autonomía, al ejercicio de la capacidad de acción y transformación de los recursos que esta provee para la consecución de proyectos colectivos y objetivos propios.²²

La segunda refiere a la experiencia en la cual, en un primer momento, la incorporación o la conformación de la cooperativa o el emprendimiento asociativo se dan

²² Algunos estudios definen esta capacidad como la apropiación creativa de las políticas sociales o recursos que provee el Estado (Fernández Álvarez, 2015; Litman, 2017).

por la necesidad de generar trabajo e ingresos, pero luego estos se consolidan y se asumen como un trabajo genuino y autogestionado.

Por último, las estrategias de vida, producto de las necesidades inmediatas, cuando la cooperativización o asociación se convierte en un recurso de acceso a la asistencia social, que podemos denominar la experiencia de asociatividad forzada. El adjetivo forzado en este caso refiere al carácter no espontáneo de la asociación.²³ Seleccionamos el término *forzada* para caracterizar esta experiencia producida por la política social, porque se opone, justamente, a la naturaleza voluntaria de la asociatividad propia de la organización cooperativa y de los emprendimientos de Economía Social. Si buscamos los sinónimos de este adjetivo encontramos que *forzado* se relaciona, por ejemplo, con falso, fingido, artificial, impuesto, exigido.²⁴ Estas palabras aluden al modo en el que los destinatarios de aquellas políticas que tienen como requisito de acceso la unión con otros o la conformación de una cooperativa dan inicio a su experiencia asociativa (más allá de la diversidad de formas que la asociatividad toma en el proceso de su desarrollo). Esta experiencia caracteriza los casos en los que los destinatarios se inscribieron individualmente en un programa y luego fueron incorporados por la agencia estatal que lo implementa a una cooperativa conformada, para viabilizar la ejecución, o aquellos en los que los asociados no conocen qué es una cooperativa ni cuáles son los principios que orientan esta forma de organización del trabajo, aunque participen en ella para poder permanecer en el programa. De esta experiencia hablaban también los referentes de empresas recuperadas, que se autodefinían trabajadores cooperativistas *genuinos*, distinguiéndose de aquellos que solo querían participar de la cooperativa para acceder a un programa.

Si pensamos la asociación desde la perspectiva de los sujetos destinatarios, podemos definir esta experiencia también como de *asociatividad instrumental*, dado que la participación en la cooperativa o en el emprendimiento puede interpretarse como parte de las estrategias de vida, en las que el acceso al programa social significa la garantía de regularidad de un ingreso que resulta fundamental para la subsistencia.

Estas formas de vivir la autogestión del trabajo, la cooperación y la asociatividad no son estáticas y varían según diversos factores coyunturales –vinculados tanto a situaciones generales del emprendimiento/cooperativa y del contexto socioeconómico como a cuestiones personales o familiares–. Entre los factores más importantes se encuentran los avatares del desempeño económico de la unidad productiva, las con-

²³ Nuestra conceptualización no se vincula a la idea de trabajo forzado o forzoso y se aparta de las acepciones del término que refieren a la servidumbre o a acciones impuestas por la fuerza contra la voluntad de las personas.

²⁴ <http://www.wordreference.com/sinonimos/forzada>. En contraposición, los antónimos de *forzado* son *auténtico*, *sincero*, *espontáneo*, *voluntario*, *opcional*, términos que se vinculan a la idea de asociatividad que los programas de promoción de la Economía Social intentan promover.

diciones socioeconómicas de los sujetos, su situación familiar, la participación/articulación con organizaciones vinculadas a la Economía Social y popular, las condiciones de acceso a las políticas de promoción socio-productiva y la posibilidad de construir una identidad colectiva en tanto trabajadores autogestionados (Hopp, 2011).

Estas distintas experiencias dan cuenta también del carácter disputado de las políticas sociales, de las transferencias monetarias y del sentido y valoración del trabajo que estas promueven.

TRANSFERENCIAS SIN TRABAJO COOPERATIVO: NUEVOS FUNDAMENTOS DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL

Al poco tiempo de iniciada la gestión del MDS a cargo de Carolina Stanley, se reorganizaron los programas de Economía Social y se modificó la orientación de aquellos destinados a la promoción del trabajo en cooperativas. El cambio plasmado en la nueva normativa regulatoria distingue Argentina Trabaja y Ellas Hacen de las líneas de Economía Social existentes²⁵ y enfatiza la formación laboral para fomentar “la empleabilidad” y “la cultura del trabajo” de los destinatarios, mediante actividades de capacitación en prácticas socio-comunitarias y productivas, terminalidad educativa y participación en grupos asociativos autogestivos (Res. MDS 592/16 y 2055/16).

Esta modificación elimina la figura de la cooperativa como organizadora de las tareas realizadas en el marco de estos programas. En este sentido, la Resolución MDS 592/16 afirma que “La participación de Cooperativas en el Programa no ha logrado la consolidación de las mismas y su inserción en el mercado, con la correspondiente inclusión laboral de las personas físicas que las integran”. Por ello, advierte “la necesidad de reformular sus lineamientos básicos” (p. 2). Este cambio normativo implicó la puesta en marcha de operativos territoriales, destinados a *regularizar* la situación de las cooperativas respecto de los balances y otros trámites burocráticos requeridos por el Inaes, que desde la perspectiva de distintas organizaciones sociales ponen en riesgo la continuidad de las unidades productivas y están orientados a desarticular las organizaciones que se fueron conformando y fortaleciendo desde el año 2003, en el marco de los distintos programas de promoción de cooperativas.²⁶

²⁵ Las acciones incluidas en esta línea son: monotributo social, proyectos socio-productivos Maños a la Obra, microcréditos, ferias y mercados, Marca Colectiva, Emprendedores de nuestra tierra y responsabilidad social. Recuperado de: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/economiasocial>.

²⁶ Recuperado de <http://elfurgon.com.ar/2017/08/03/cooperativas-en-la-mira/>. Esta misma situación fue planteada por una trabajadora del MDS del área de Economía Social en una entrevista realizada el 2/10/2017.

Desde la mirada de las destinatarias de Ellas Hacen que participaron en los grupos focales realizados, encontramos un acuerdo respecto del temor, la desconfianza e inseguridad que generaron estos cambios en relación con la continuidad del Programa y los proyectos que estaban llevando adelante. Una titular que había realizado una tecnicatura en Economía Social²⁷ planteaba que no eran buenos tiempos para dedicarse a eso:

L [Destinataria de Ellas Hacen]: [...] Yo no era cooperativista cuando salió el Programa y después me incluyeron. Y ahora veo que con este título [de técnica en Economía Social] yo no tengo salida laboral.

Entrevistadora: Dices hoy, ¿desde cuándo?

L: Desde el cambio de gobierno, *veo que no hay un apoyo a las cooperativas*. [...]

Entrevistadora: Aja, y dónde lo ves esta falta de apoyo, me pones un ejemplo muy claro.

L: Sí, falta de comunicación que genera desconfianza dentro de las cooperativas, en si esto va a continuar o no, *si nos vamos cada uno con nuestro incentivo, o no hacemos nada porque igual se va a ir a pique, es como que la falta de información genera esto, desconfianza*.

(Grupo focal 9. Cooperativistas y destinatarios de los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen, 21/10/16).

Otra destinataria que con el Programa pudo capacitarse en albañilería y plomería y terminar de construir su vivienda asentía y compartía su experiencia con las representantes del MDS en su localidad, quienes le habían ofrecido la opción de renunciar a la cooperativa:

C. [Destinataria Ellas Hacen]: Supuestamente dicen que vienen desde el Ministerio... por ejemplo, son chicas que vienen de Ituzaingó o La Matanza... lo que es la parte de Ituzaingó lo manejan las chicas de La Universidad de la Matanza... entonces vienen chicas de allá... viene un equipo de allá donde ya bajan con la orden, ya del Ministerio [de Desarrollo Social] que dicen que esto es así... "o siguen en la cooperativa y empiezan a armar proyectos o tienen la posibilidad de renunciar"... que es lo que te están diciendo. Y... empiezan a implantar el miedo en la mayoría de los que estamos en programas como estos... que no se sabe si continúan o no continúan... están generalizando un miedo.

(Grupo focal 9. Cooperativistas y destinatarios de Argentina Trabaja y Ellas Hacen, 21/10/16).

²⁷ De la mano del crecimiento de las experiencias de Economía Social y la institución de políticas que la promueven, se crearon tecnicaturas en universidades nacionales que ofrecen formación en la temática, orientadas especialmente a miembros de cooperativas, mutuales, organizaciones de la economía social y solidaria; integrantes de organizaciones y movimientos sociales, culturales y políticos que promueven la economía social y el desarrollo local.

Si bien los programas continuaron en funcionamiento, ambos relatos muestran el temor y la incertidumbre que sienten frente a la posibilidad de extinción de las cooperativas, que son tanto una fuente de ingresos como un espacio de aprendizajes y construcción de proyectos personales (como la oportunidad de capacitarse y tener una casa propia) y colectivos (vinculados a la Economía Social), en los que la incertidumbre también se expresa en la disyuntiva entre “irse con su incentivo” o continuar trabajando con otros si el programa se termina.²⁸

Tal como planteamos al inicio, la modalidad de transferencias de ingresos a sectores vulnerables continúa siendo la principal estrategia de abordaje de los problemas de desempleo y pobreza. Sin embargo, la continuidad en la implementación de estos programas se despliega en un nuevo contexto socio-económico y político, en el cual el trabajo es considerado un factor de la producción cuyo costo debe ser reducido y el objetivo de la intervención estatal es la reducción del déficit fiscal. Desde esta perspectiva, las organizaciones de trabajadores y los derechos laborales adquiridos aparecen como un obstáculo a estos objetivos y la política social se concibe como una compensación, una forma de asistencia o una ayuda para los que más lo necesitan. En este contexto, los cambios en los programas de fomento de cooperativas que –aun con limitaciones– podían ser pensadas como intervenciones tendientes a fortalecer las experiencias laborales con miras a la construcción de un sector de Economía Social, donde se pretendió incorporar la autogestión, la asociatividad y la cooperación en el trabajo, a partir de valores de solidaridad e inclusión social (Hopp, 2016), dan indicios de una transformación profunda de los fundamentos, contenidos y valoraciones que se construyen en torno a estas transferencias monetarias, las formas de ocupación que promueven y el horizonte social y político que suponen.

LA SANCIÓN DE LA LEY DE EMERGENCIA SOCIAL

En este contexto de cambios en los programas de cooperativas y de una conflictividad social que fue en aumento llegando al fin del primer año del nuevo gobierno, en

²⁸ En una charla informal con un técnico del área de los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen del Ministerio de Desarrollo Social, ante la pregunta acerca de qué sucederá con las cooperativas de estos programas y cuáles fueron los cambios en aquellas que se encuentran en funcionamiento, el entrevistado planteó que las cooperativas que hoy existen siguen siendo parte del programa, pero la participación en ellas ya no es un requisito obligatorio. Según la explicación que recibió de su superior, esto se hizo para que los destinatarios no tengan que formar parte “de un modo de producción con el que no están de acuerdo”. Además, lo vinculó a un intento de evitar el clientelismo y la dependencia de una organización (Entrevista a técnica del MDS, 15/2/2017). Más allá de los argumentos que esgrime el funcionario al que se refiere en la entrevista, la implementación de la Ley de Emergencia Social que analizaremos en el próximo apartado no está exenta *per se* de discrecionalidad en la asignación de recursos o de la dependencia de una organización.

diciembre de 2016, se sancionó la Ley 27.345, que prorroga la emergencia social hasta 2019 y tiene el “objeto [de] promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional, con fundamento en las garantías otorgadas al trabajo en sus diversas formas [en la Constitución Nacional]”.

Asimismo, esta Ley crea, en la órbita del MDS, el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario,²⁹ que determinará los lineamientos para cumplir los objetivos planteados, y el Registro Nacional de la Economía Popular, para la inscripción de los trabajadores que serán alcanzados por las acciones establecidas en la Ley. La propuesta, acordada con distintos movimientos sociales –principalmente con la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), el Movimiento Evita, Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa–, implica una progresiva transformación de los programas nacionales existentes en el Salario Social Complementario. Para ello, se faculta al Jefe de Gabinete a realizar las reestructuraciones presupuestarias necesarias para proveer los fondos adicionales requeridos en su implementación, hasta el monto de 25 mil millones de pesos.³⁰

En el plano normativo, esta Ley marca un giro en la estrategia de intervención social del Estado sobre las situaciones de vulnerabilidad social, creando una nueva transferencia monetaria que se concibe como un complemento del trabajo en la economía popular. Para comprender algunas de las rupturas que los fundamentos de esta nueva política social plantea respecto de las transferencias que fomentaron el cooperativismo y la Economía Social, resulta útil comparar el Proyecto de Ley de Emergencia Social y de las organizaciones de la economía popular,³¹ aprobado por el Senado de la Nación, con la Ley que, luego de ser intensamente debatida en la Cámara de Diputados, logró su sanción.³²

²⁹ El Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario se conformará inicialmente por un representante del Ministerio de Trabajo, uno del Ministerio de Desarrollo Social y otro del Ministerio de Hacienda y tres representantes de organizaciones inscriptas en el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas (Ley 27.345).

³⁰ Esta suma equivale aproximadamente a 1,7 mil millones de dólares.

³¹ Abal Medina, Luna, Linares y otros: Proyecto de Ley de Emergencia Social y de las organizaciones de la economía popular N° 3612/16. Recuperado de: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/3612.16/S/PL>.

³² Algunos de estos debates fueron presentados en: <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/del-piquete-a-la-economia-popular/> y <https://notasperiodismopopular.com.ar/2016/11/28/que-dejo-debate-emergencia-social/>.

De esta comparación surgen dos cuestiones fundamentales que marcan diferencias en la concepción de la política social, el rol del Estado y la organización colectiva.

En primer lugar, el Proyecto de Ley retoma la perspectiva del programa de promoción de cooperativas Ingreso Social con Trabajo, puesto en marcha en agosto de 2009, y propone la creación desde el MDS de un millón de puestos de trabajo en el marco del Programa Solidario de Ingreso Social con Trabajo, en todo el territorio nacional. Esta modalidad de intervención propuesta fue reemplazada por la creación del Salario Social Complementario, una transferencia monetaria “sin cooperativas”. Los titulares de los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen se encuentran excluidos del cobro del Salario Social, que es incompatible con la percepción de “ayudas económicas provenientes de programas de empleo”, prestaciones contributivas por desempleo y prestaciones previsionales (Art. 4° Resolución MTESS 201-E/2017, creación Programa de Transición al Salario Social Complementario).

En cuanto a su denominación, la primera propuesta da cuenta de la continuidad de la perspectiva de la economía social, incorporando explícitamente la solidaridad como horizonte de sentido del trabajo que generaría el programa. A diferencia de ello, *salario social complementario* remite a una compensación individual destinada a aquellos trabajadores que se encuentran en una situación de informalidad y precariedad, percibiendo ingresos menores al salario mínimo vital y móvil, sin cobertura de la seguridad social. El horizonte de sentido se vincula con cierta forma de igualdad (o más bien compensación) de situaciones de desigualdad generadas en el mercado de trabajo sin cuestionarlas ni plantear alternativas a las formas de explotación que este supone.

En segundo lugar, el proyecto explicitaba la garantía de cobertura de salud mediante una Obra Social de Trabajadores de la Economía Popular y la propuesta de creación del Consejo de la Economía Popular y el Registro Nacional de la Economía Popular se encontraban en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En la Ley 27.345 y su reglamentación (Decreto 159/2017), la referencia a la cobertura de salud es más difusa (“promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles [...] cobertura médica, [...]”). Tanto el Consejo como el Registro de la Economía Popular se crean, finalmente, en el marco del MDS.

De las diferencias que surgen del análisis de la normativa podemos inferir, por un lado, la opción por una transferencia individual fundada en la emergencia pública frente a la propuesta de creación de puestos de trabajo en cooperativas, es decir, en el marco de formas de organización colectiva de los trabajadores/as. En el mismo sentido, la denominación de esta transferencia como *salario* borra nuevamente

la asociatividad y la autogestión del trabajo que los programas implementados desde el año 2003 buscaron promover y que son también parte del heterogéneo conjunto de estrategias de generación de trabajo e ingresos en la economía popular. En cuanto al Estado, su rol tiene que ver con igualar el piso de ingresos del trabajo en la economía popular al del empleo asalariado formal, mediante un ingreso mensual de \$4400.

Por otro lado, si bien en su implementación participa el Ministerio de Trabajo y las demandas de las organizaciones de la economía popular pueden ser entendidas en términos de un avance hacia el reconocimiento de un nuevo sujeto del trabajo, que demanda por derechos laborales que lo equiparen a aquellos propios del trabajo asalariado (Maldován Bonelli, *et al.*, 2017), la ubicación de estas nuevas instituciones de la economía popular —el Consejo y el Registro— en la órbita del MDS y el modo de implementación de esta nueva transferencia de ingresos —cuyos criterios de selección de los destinatarios, requisitos de acceso y permanencia y participación de las organizaciones sociales aún no son claros— reenvían a la intervención estatal a la esfera de la asistencia a la pobreza y reactualizan las tensiones entre la concepción del trabajo como un medio de integración social y su uso como un recurso de la asistencia (Hopp, 2013). Además, la falta de información oficial respecto de la implementación de la Ley de Emergencia Social, los reclamos por las demoras en su instrumentación y la opacidad de los requisitos y formas de acceso al cobro del Salario Social Complementario³³ contradicen un discurso oficial que exalta la transparencia en la gestión pública y refuerzan la idea de uso discrecional de los recursos de las políticas sociales.³⁴ Esta nueva estrategia de intervención social del Estado parece acercarse a la función de control del conflicto social de las políticas sociales más que a un reconocimiento social y cultural genuino de la economía popular y de los derechos de los trabajadores que la conforman.

³³ CTEP (4/9/2017) Los movimientos sociales ratifican su plan de lucha nacional. Recuperado de <http://ctepargentina.org/los-movimientos-sociales-ratifican-plan-lucha-nacional/>.

³⁴ Al momento de finalizar la escritura de este artículo no existía información pública oficial respecto de los requisitos de acceso y el alcance de la Ley de Emergencia Social. Tampoco de la modalidad de inscripción y de la cantidad de personas anotadas en el Registro de la Economía Popular. El Consejo de la Economía Popular, no parece ser considerado un ámbito institucional propio del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social como el Consejo del Salario y el Consejo Federal del Trabajo y no se presenta información sobre este en el sitio web institucional. A partir de entrevistas a referentes del diseño, la sanción y la reglamentación de la Ley de Emergencia Social y de la CTEP y la participación en la Red de Asistencia Técnica a la Economía Popular y los Seminarios de la Economía Popular, realizados en el Congreso de la Nación, Maldován Bonelli *et al.* (2017) aportan información al respecto, a partir del análisis de los supuestos y tensiones en el debate por la ley de Emergencia Social. Mediante el Decreto 78/2017 se modificó la estructura del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y se creó una Secretaría de Economía Social, de la cual depende la Subsecretaría de Economía Popular; sin embargo, sus objetivos no hacen referencia al proceso de implementación de esta.

SENTIDOS EN DISPUTA

El Estado no es quien termina haciendo las cooperativas, simplemente nos da una oportunidad, mejor o peor, pero está en nosotros el generar auténticas cooperativas en base a esos planes. (CNCT, 2009).

[...] es nuestra oportunidad... hay que demostrar que de verdad hubo gente que utilizó ese tiempo para algo valioso, hay gente que se recibieron, hay abuelas que terminaron la secundaria. (Destinataria de Ellas Hacen. Grupo focal 9).

El objetivo del artículo fue analizar los sentidos de las transferencias monetarias otorgadas en el marco de programas que tuvieron como objetivo la promoción del trabajo asociativo y autogestionado. Para ello, indagamos los fundamentos de la inclusión de la participación en cooperativas como condición para el otorgamiento de una transferencia directa de ingresos, durante el período 2003-2015. En este punto, observamos una fuerte decisión institucional de fomentar la organización colectiva de grupos de trabajadores mediante la creación de cooperativas y la difusión de los valores y principios que las caracterizan.

A partir de una concepción de las políticas públicas que puso en el centro el trabajo, se instituyó una estrategia de política social, en la que los programas de apoyo y generación de trabajo asociativo y cooperativo tuvieron un amplio alcance. Junto con otras experiencias de autogestión del trabajo, como las empresas recuperadas y las cooperativas tradicionales, alcanzaron una valoración positiva y legitimidad fundada principalmente en la centralidad del trabajo como forma de reproducción material y simbólica en la sociedad argentina (Rebón *et al.*, 2015; Rebón y Kasparian, 2015).³⁵

Este proceso dio lugar a la construcción de distintas experiencias asociativas vinculadas, entre otros factores, a las trayectorias laborales y organizativas de los destinatarios, la condición socioeconómica, la situación familiar y el modo de acceso a los programas. Estas experiencias van desde la militancia cooperativista, que entiende el trabajo como parte de un proyecto de transformación social colectivo, hasta la experiencia que denominamos de asociatividad *forzada* o instrumental, cuando la cooperación se produce como forma de acceso a recursos de la política social.

Finalmente, exploramos las transformaciones en los fundamentos y sentidos de la intervención social destinada a personas y grupos en situación de vulnerabilidad social, desempleo o pobreza, a partir del cambio de gestión de gobierno. Aquí observamos que la modalidad de transferencias directas de ingresos se mantiene, pero se elimina la figura de la cooperativa como su organizadora. La nueva orientación enfatiza la formación laboral y la empleabilidad del individuo, por sobre la construcción de una experiencia de organización colectiva. Dado lo reciente de las transformaciones, impulsadas por la nueva gestión de gobierno, no pudimos avan-

³⁵ Los autores se basan en una investigación por encuesta realizada en agosto de 2012 en el Área Metropolitana de Buenos Aires (Rebón *et al.*, 2015; Rebón y Kasparian, 2015).

zar en un análisis más profundo del proceso de implementación de estas políticas a partir del año 2016; sin embargo, el trabajo de campo realizado muestra cómo se vive esta transición y la incertidumbre que genera en los destinatarios por la continuidad de los proyectos de trabajo vinculados a la Economía Social que venían desarrollando, en donde el fomento de las cooperativas deja de ser el objetivo de los programas de transferencias de ingresos del MDS.

En esta dirección, la sanción de la Ley de Emergencia Social refuerza la nueva perspectiva oficial sobre la incapacidad de la participación en cooperativas de programas sociales para consolidar unidades laborales que puedan competir en el mercado y lograr la inclusión laboral de quienes las integran. Además, la creación de la nueva transferencia denominada salario social se contrapone al horizonte político de transformación de las formas de gestión del trabajo a partir de la autogestión vinculada a los principios y valores del cooperativismo. Todo ello en un contexto de deslegitimación y obstaculización del desarrollo del cooperativismo de trabajo más general y promovido por el propio Gobierno Nacional, junto con el corrimiento del trabajo como eje organizador de la política pública (Hopp, 2017).

El recorrido realizado intentó reconstruir las estrategias de política social del Estado argentino ligadas a las transferencias de ingresos en el marco de experiencias laborales asociativas, cooperativas y en la economía popular, y las disputas en torno a los sentidos del trabajo y la organización colectiva que estas implican. Si bien el contexto socioeconómico y la orientación general de las políticas públicas dificultan el desarrollo y la sostenibilidad de estas formas de trabajo, los efectos de las transformaciones institucionales de las políticas del MDS y la implementación del Salario Social Complementario son aún una cuestión abierta. Del análisis realizado surge la pregunta acerca de cómo intervendrá la experiencia de trabajo asociativo y cooperativo de los destinatarios y organizaciones que participan de estos programas en los nuevos sentidos que abren los cambios institucionales en las políticas del MDS.

La potencialidad de las formas de asociatividad que se acerquen al sentido del trabajo y al sujeto de la política social que implican las experiencias de “militancia cooperativista”, entendida esta como “aquello que está en lo posible y aun incipientemente en acto”, y referida, al mismo tiempo, “al poder y a la fuerza que requiera su construcción” (Hintze, 2010: 16), no debe buscarse exclusivamente en su construcción estatal, porque esta depende en gran medida de las trayectorias laborales y organizativas y del compromiso colectivo que puedan construir los grupos que en ella participan cotidianamente, así como también de la articulación entre dichas experiencias y los recursos que proveen las políticas sociales. La capacidad organizativa, de movilización y de demanda de las organizaciones cooperativas y de la economía popular, que se fortalecieron a partir de los programas de promoción de cooperativas implementados en el período 2003-2016, serán un elemento fundamental en las formas concretas y los sentidos que tomen las nuevas políticas de transferencia de ingresos. ■

Bibliografía

- ADELANTADO, J.; NOGUERA, J.; RAMBLA, X. y SÁEZ, L. (1998). "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica". *Revista Mexicana de Sociología*, 60(3), 123-156.
- ALBUQUERQUE, P. (2004). "Autogestión". En: Cattani, D. (org.). *La Otra Economía*. Buenos Aires: Altamira/OSDE-UNGS, 39-46.
- ARCIDIÁCONO, P.; GAMALLO, G. y STRASCHNOY, M. (2013). "¿Consolidación de un sistema de protección social no contributivo en Argentina? El Plan Nacer y la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo para Protección Social". En: *Tratado de Derecho a la Salud*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1387-1410.
- ARCIDIÁCONO, P. y BERMÚDEZ, A. (2015). "La expansión del cooperativismo de trabajo bajo programas. Una mirada sobre el Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja". En: Pautassi, L. y Gamallo, G. (coord.). *El bienestar en brechas: un análisis de las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad*. Buenos Aires: Biblos, 137-167.
- CABRERA, M. C. (2014). "Las memorias del 'plan' en el conurbano bonaerense. Reflexiones acerca de la implementación de la asignación universal por hijo". *Postdata*, 19 (1), 105-128.
- CASTEL, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CALVI, G.; CIMILLO, E. y CHITARRONI, H. (2010). "Alcances y límites de la AUH en los primeros meses de su implementación". En: 10° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.
- CALVI, G. y CIMILLO, E. (2013). "Transferencias estatales y distribución personal del ingreso en la Argentina reciente". *Voces en el Fénix*, 22, 52-61. Recuperado de: <http://www.vocesenfénix.com/content/transferencias-estatales-y-distribuci%C3%B3n-personal-del-ingreso-en-la-argentina-reciente>.
- CASTELAO CARUANA, M. (2016). "Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México - Nueva Época, mayo-agosto (227), 349-378.
- CELS (2004). *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Centro de Estudios Legales y Sociales. Buenos Aires.
- CESO - Centro de Estudios Scalabrini Ortiz (2015). "Informe económico mensual". Enero 2016. Recuperado de: <http://www.ceso.com.ar/informe-economico-mensual-enero-2016>.
- CORTÉS, R.; GROISMAN, F. y HOSZOWSKI, A. (2004). "Transiciones ocupacionales: el caso del plan jefes y jefas". En: *Realidad Económica*, 202, 1-17.
- CORTES, R. y MARSHALL, A. (1991). "Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990". En: *Estudios de Trabajo*, 1, 21-49.
- DAL RI, N. M. y VIEITEZ, C. G. (2009). "Trabajo Asociado: Gestión Democrática y Cambio Social". Observatorio Social de las Empresas Recuperadas, 1. Recuperado de: <http://webii-gg.sociales.uba.ar/empresasrecuperadas/PDF/DalRiyVieitezCastellano.pdf>.
- DANANI, C. (1996). "La política social como campo de estudio y la noción de población-objeto". En: Susana Hintze (org.). *Políticas Sociales. Contribuciones al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires: Eudeba/CEA, 21-38.

—— (2017). "Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales". *Revista Sociedad*, Otoño 2017 (37), 77-94.

DANANI, C. y HINTZE, S. (coords.) (2011). *Protecciones y Desprotecciones. La Seguridad Social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines (Argentina): UNGS, 153-183. Recuperado de <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>.

—— (2014). *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines (Argentina): Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ico-ungs/20110831014847/proteccionesydesprotecciones.pdf>.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, M. I. (2015). "Contribuciones antropológicas al estudio de las cooperativas de trabajo en la Argentina reciente". *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, 7, 37-63.

FITOUSSI, J. P. y ROSANVALLON, P. (2003). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.

FLEURY, S. (1997). *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. Buenos Aires: Lugar Editorial.

GRASSI, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio.

—— (2012). "La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición". En e-@tina Revista electrónica de estudios latinoamericanos, 10 (39), 5-33.

HINTZE, S. (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio.

—— (2010). *La política es un arma cargada de futuro. La economía social y solidaria en Brasil y en Venezuela*. Buenos Aires. Clacso. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20120418030248/hintze.pdf>.

—— (2014). "Las políticas públicas para la economía social y solidaria: cuestiones en debate". En: Voces en el Fénix, 37, 21-27. Recuperado de: <http://www.vocesenelfenix.com/content/las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-para-la-econom%C3%ADa-social-y-solidaria-cuestiones-en-debate>.

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. *Protecciones y Desprotecciones. La Seguridad Social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS, 153-183. Recuperado de <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>.

HINTZE, S. y DEUX, M. (2007). "La relación estado-sociedad en las políticas públicas de promoción de la Economía Social y Solidaria". V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad "Estado y sociedad en la búsqueda de nuevos roles". Buenos Aires.

HOPP, M. (2009). "Planes sociales, contraprestación y huidas de la asistencia". En: Grassi, E. y Danani, C. (orgs.). *El mundo del trabajo y los caminos de la vida, trabajar para vivir, vivir para trabajar*. Buenos Aires: Espacio, 263-298.

— (2011). "La sostenibilidad de los emprendimientos asociativos y autogestionados: reflexiones para la construcción de la Economía Social en Argentina". *Revista Org & Demo*, 12 (2), 39-58.

— (2013). *El Trabajo: ¿medio de integración social o recurso de la asistencia? Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina 2003-2011*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, FSOC, UBA.

— (2013b). "Capítulo 6. Posibilidades y límites de las políticas de promoción de la Economía Social en la Argentina actual". En: García, A. y Rosa, P. (comps.). *Economía Social y Solidaria. Experiencias, saberes y prácticas*. Buenos Aires: CEUR/Conicet/MTESS, 101-122.

— (2015). "Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo 'Argentina Trabaja'". *Revista Trabajo y Sociedad*, 24, 207-223.

— (2016). "Potencialidades y límites del Programa Argentina Trabaja en dos barrios populares del conurbano bonaerense. Documentos y Aportes en Administración Pública", 27, 7-35.

— (2017). "El trabajo cooperativo en cuestión: desafíos en el nuevo contexto argentino". *Revista Ciencias Sociales*, 93, 102-107.

HOPP, M. y FREGA, M. (2012). "Trabajo asociativo y políticas sociales. Tensiones y potencialidades en la experiencia de implementación del Programa 'Argentina Trabaja'". *Revista Debate Público*, 2 (3), 71-81.

HOPP, M. y LIJTERMAN, E. (2017). "Trabajo, políticas sociales y sujetos merecedores de la asistencia: acuerdos y debates en el nuevo contexto neoliberal". XXXI Congreso ALAS. Montevideo.

LITMAN, L. (2017). *Producir desde la incomodidad. Una economía moral del trabajo autogestionado*. Tesis de Doctorado en Antropología, Facultad de Filosofía y Letras - UBA.

LOMBARDÍA, M. L. y RODRÍGUEZ, K. (2015). "La experiencia argentina en políticas de transferencias monetarias durante la última década". Documento de Trabajo N° 7. Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo. Recuperado de: http://www.economia.gob.ar/peconomica/basehome/DT_07%20la%20experiencia_03.pdf.

MALDOVAN BONELLI, J.; YNOUB, E.; MOUJÁN, L. y MOLERO, E. (2017). "Políticas públicas e instituciones de regulación socio-laboral para la Economía Popular. Supuestos y tensiones en el debate por la ley de Emergencia Social". 13° Congreso Nacional de Estudios el Trabajo ASET, Buenos Aires.

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

MINTEGUIAGA, A. (2003). *El proceso de implementación del tercer ciclo de la educación general básica en el conurbano bonaerense, en el contexto de la reforma educativa. El caso de tres escuelas del Partido de Morón*. Tesis de Maestría en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

NATALUCCI, A. (2016). "Del Piquete a la Economía Popular". En: *Revista Anfibia*. Recuperado de <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/del-piquete-a-la-economia-popular/>.

NEFFA, J. (2009). "El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD): análisis de sus características y objetivos". En: *Fortalezas y debilidades Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales II*. Buenos Aires: Clacso. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160222043101/15.pdf>.

PANIGO, D. y MEDICI, F. (2013). "El sistema de seguridad social en la Argentina: transformaciones recientes en perspectiva histórica". *Perspectiva sobre el Estado, las políticas públicas y la gestión*. 1 (4), 112-135.

PAUTASSI, L.; ARCIDIÁCONO, P. y STRASCHNOY, M. (2014). "Condicionando el cuidado. La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en Argentina". *Íconos*, 61-75.

REBÓN, J. (2017). "Las empresas recuperadas en tiempos de revancha clasista". *Bordes. Revista de derecho, política y sociedad*, 18 de abril 2017. Recuperado de: <http://revistabor-des.com.ar/las-empresas-recuperadas-en-tiempo-de-revancha-clasista/>.

REBÓN, J. y KASPARIAN, D. (2015). "La valoración social de las cooperativas en el área metropolitana de Buenos Aires. Una aproximación a partir de la investigación por encuesta". *Cayapa - Revista venezolana de economía social*, 15 (29), 11-37.

REBÓN, J.; KASPARIAN, D. y HERNÁNDEZ, C. (2015). "La economía moral del trabajo. La legitimidad social de las empresas recuperadas". *Trabajo y sociedad*, 25, 174-194.

REPETTO, F. y POTENZA DAL MASETTO, F. (2012). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Argentina*. Cepal. Recuperado de: http://www.redetis.iipe.unesco.org/wp-content/uploads/2013/08/SPS_Argentina_esp.pdf.

ROCA, E. (2011). "Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares". *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 1, 29-43. Recuperado de: http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2016/03/6_roca.pdf.

RUGGIERI, A. (2016). "Las empresas recuperadas por los trabajadores en los comienzos del gobierno de Mauricio Macri". *Revista Idelcoop*, 220, 11-31.

SINGER, P. (2007). "Economía solidaria. Un modo de producción y distribución". En: Coraggio, J. L. (org.). *La Economía Social desde la Periferia. Contribuciones Latinoamericanas*. Buenos Aires: UNGS/Altamira, 59-78.

SOLDANO, D. y ANDRENACCI, L. (2005). "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En: Andrenacci, L. (comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo, 17-79.

STRASCHNOY, M. (2017). "Análisis evaluativo de las condicionalidades de la Asignación universal por hijo". *Revista Política y Cultura*, 47, 143-164.

VUOTTO, M. (2011). "El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social". Serie Documento de Trabajo, 217, Lima, OIT.

Fuentes

ABAL MEDINA, Luna, Linares y otros: Proyecto de Ley de Emergencia Social y de las organizaciones de la economía popular N° 3612 de 2016. Recuperado de: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/3612.16/S/PL>.

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2015). Libro Blanco de Gestión, Buenos Aires. Anses.

ANSES. Recuperado de: <http://noticias.anses.gob.ar/noticia/mas-de-un-millon-de-ninos-se-sumaron-al-cobro-de-las-asignaciones-familiares-en-abril-1724>.

CARRILLO, 2017. Página 12, 23/6/2017. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/45809-cambiemos-una-menor-cobertura-social-por-ahorro-fiscal>.

CASA ROSADA, 16/4/2016. Recuperado de: <http://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/36022-el-presidente-macri-anuncio-un-paquete-de-medidas-sociales>.

CNCT (2009) *Revista Autogestión Argentina* N° 5, año 2, (Buenos Aires) Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo.

CTEP (4/9/2017) Los movimientos sociales ratifican su plan de lucha nacional. Recuperado de <http://ctepargentina.org/los-movimientos-sociales-ratifican-plan-lucha-nacional/>.

CTEP <http://ctepargentina.org/nosotros/>.

CTEP <http://www.cnct.org.ar/%C2%BFqui%C3%A9nes-somos>.

DECRETO DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL 1602 de 2009.

DECRETO DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL 78 de 2017.

DECRETO DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL 159 de 2017.

LEY 27.260.

LEY 27.345.

MEMORIA DEL ESTADO DE LA NACIÓN (2015). Jefatura de Gabinete. Presidencia de la Nación.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2010) Políticas Sociales del Bicentenario. Tomo I. Buenos Aires. Argentina: MDS.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2015) Síntesis de Resultados e impactos. Buenos Aires. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. Recuperado de: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/INFORME-DE-INDICADORES-DE-RESULTADOS.pdf>.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL <http://www.desarrollosocial.gob.ar/economiasocial>.

RESOLUCIÓN Ministerio de Desarrollo Social 3182 de 2009.

RESOLUCIÓN Ministerio de Desarrollo Social 592 de 2016.

RESOLUCIÓN Ministerio de Desarrollo Social 2055 de 2016.

RESOLUCIÓN Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 194 de 2004.

RESOLUCIÓN Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 201-E de 2017.

TRAVELA, Juan Carlos (28/11/2016) <https://notasperiodismopopular.com.ar/2016/11/28/que-dejo-debate-emergencia-social/>.

WORD REFERENCE <http://www.wordreference.com/sinonimos/forzada>.

ARTÍCULOS LIBRES

LA LUCHA POR UN LUGAR EN BUENOS AIRES.

CRISIS DE LA VIVIENDA Y BOOM INMOBILIARIO (1990-2010)*

Marie-France Prévôt-Schapira

UNIVERSITÉ PARIS 8/CREDA

Traducción: Juan Campoamor Zelich**

RESUMEN

En el marco del programa Metraljeux de estudio sobre cuatro metrópolis de América Latina, este trabajo parte de la idea de que en Buenos Aires, como en otras ciudades de la región, los modelos de gobernanza son producto de las lógicas políticas e institucionales que caracterizaron las trayectorias de las metrópolis así como su inserción en la globalización. El análisis propuesto, elaborado como resultado de un trabajo de campo en las ciudades de México y de Buenos Aires en los años 2008-2010, permitirá entender los modos de la gobernanza de la vivienda en Buenos Aires, paradójica con respecto a las otras metrópolis de América Latina.

En primer lugar, se establecen, en una perspectiva histórica, las nuevas formas de precariedad y vulnerabilidad de la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires en los años 2000. Luego se pone el foco en el desfasaje entre el derecho a la vivienda reconocido por la Constitución de la Ciudad Autónoma (CABA) y las políticas implementadas para responder a la apremiante demanda habitacional, privilegiando el análisis de las lógicas políticas e institucionales. Por último, se muestra cómo la concentración de programas de vivienda social, la mayor parte de ellos confinados

* Una primera versión de este trabajo, Prévôt-Schapira, Marie-France & Cattaneo Pineda, Rodrigo, "De la lutte des places à Buenos Aires. Crise du logement et boom immobilier (1990-2010)", se publicó en Christian Azaïs et Marielle Pépin-Lehalleur (dir.), *Modes de gouvernance dans quatre métropoles latino-américaines (Buenos Aires, Caracas, Mexico et São Paulo), entre logiques institutionnelles et acteurs*, Bruxelles, Peter Lang, [2014], 330 p.

Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas agradece a Marie France Prévôt-Schapira, miembro de su Comité Internacional, la autorización para la traducción de este trabajo y su posterior revisión para esta publicación.

** Traducción de Juan Campoamor Zelich. Graduado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona (2015), maestrando en Políticas Sociales Urbanas por la Universidad Nacional Tres de Febrero (2017).

en el sur de la ciudad, profundiza los procesos de segregación existentes, endurece las fronteras entre distintos barrios y exacerba las tensiones.

En fin, el artículo sostiene que la pregunta por quién se apropia del espacio es clave para hacer inteligible la dinámica y las posibilidades de la gobernanza metropolitana.

Palabras clave: *gouvernance* urbana - segregación - Ciudad de Buenos Aires - políticas de vivienda

ABSTRACT

In the framework of the Metraljeux program of study on four metropolises in Latin America, this work is based on the idea that in Buenos Aires, as in other cities in the region, governance models are the product of the political and institutional logics that characterized the trajectories of the metropolis as well as their insertion in globalization.

The proposed analysis, developed as a result of fieldwork in the cities of Mexico and Buenos Aires in the years 2008-2010, will allow to understand the modes of housing governance in Buenos Aires, paradoxical with respect to the other metropolises of Latin America.

In the first place, the new forms of precariousness and vulnerability of housing in the City of Buenos Aires in the 2000s are established, in a historical perspective. Then the focus is on the gap between the right to housing recognized by the Constitution of the Autonomous City (CABA) and the policies implemented to respond to the pressing housing demand, privileging the analysis of political and institutional logics. Finally, it shows how the concentration of social housing programs, most of them confined to the South of the city, deepens existing segregation processes, toughens the borders between different neighborhoods and exacerbates tensions.

In short, the article argues that the question of who takes ownership of space is key to making the dynamics and possibilities of metropolitan governance intelligible.

Key words: urban governance - segregation - City of Buenos Aires - housing policies

Nuestro propósito parte de una cuestión central para el programa Metraljeux.¹ ¿En qué medida los procesos de democratización y de descentralización, que llevaron a la cabeza de las grandes ciudades a gobiernos *de izquierdas*, han permitido implementar políticas públicas y formas de participación alternativas a las que imponen las doctrinas de la "buena gobernanza"? En otras palabras, ¿el avance de la globalización y sus efectos devastadores pueden ser contenidos y mitigados por los nuevos equipos municipales, que han otorgado preeminencia a la cuestión social y defendido el "derecho a la vivienda" y el "derecho a la ciudad" (Chavez y Goldfranck, 2004)?

En las grandes ciudades que se incluyen en nuestro análisis, las políticas de vivienda de la mayor parte representan, en distintos grados, un desafío y un aspecto crucial de su gestión. El presente trabajo se limita al caso de Buenos Aires, pero nuestra investigación se nutre de la dimensión comparativa del programa Metraljeux (Prévôt-Schapira, 2013). Nuestra hipótesis es que estamos frente a modelos de gobernanza que son producto de las lógicas políticas e institucionales que caracterizaron las trayectorias de las metrópolis así como su inserción en la globalización.

En el caso de Buenos Aires, nuestro análisis parte de la siguiente observación. En los últimos diez años, el regreso del crecimiento económico, la reevaluación de la necesidad de una mayor intervención del Estado después de la década de ortodoxia neoliberal de los noventa y el lanzamiento del Plan Federal de Vivienda se contraponen a una crisis habitacional que no ha dejado de agravarse en la capital argentina. En 2011, el informe de la delegación de la ONU-Hábitat en Argentina² denunció la desastrosa situación del hábitat en Buenos Aires, el recrudecimiento de los desalojos forzados y la fuerte discriminación con respecto a los habitantes procedentes de países limítrofes.

Paralelamente a la denominada *crisis habitacional* y tras haber superado los peores momentos del desastre de 2001, asistimos al regreso del capital inmobiliario al centro de la ciudad. Buenos Aires se inserta de este modo en el fenómeno global de revalorización de los barrios centro-históricos (Smith, 1979). Es el principal nicho del *boom* inmobiliario argentino y se presenta como la vidriera de la recuperación nacional.

Sin embargo, las potencialidades de este espacio no solo interesan al mercado. Si bien la mayoría de los asentamientos y tomas de tierra tuvieron lugar en la perife-

¹ Programa de investigación "Enjeux urbains et gouvernance dans quatre métropoles d'Amérique latine" (Metraljeux), financiado por la ANR (Agence Nationale de la Recherche). En este marco, realicé un trabajo de campo en las ciudades de México D.F. y Buenos Aires, en los años 2008-2010. Este artículo corresponde al estado de la investigación en ese momento; otros trabajos fueron publicados más tarde.

² La última misión de la ONU-Hábitat tiene fecha 21 de abril de 2011 y estuvo bajo la dirección de Raquel Rolnick.

ria durante los años 1990, el espacio central metropolitano se encuentra hoy en día disputado por los sectores populares. En diciembre de 2010, en un contexto de creciente competencia por el acceso al suelo urbano, la ocupación del Parque Indoeuropeo por parte de alrededor de 1700 familias procedentes de los asentamientos informales del sur de la ciudad interpeló directamente a los gobiernos local y nacional y a la opinión pública acerca de la grave situación habitacional de las clases populares.

Sabatini y Brain (2008) formulan una hipótesis acerca del cambio radical en las expectativas residenciales de los sectores sociales más empobrecidos de las ciudades de América Latina. La demanda principal deja de ser la propiedad de la vivienda en sí misma y pasa a ser su localización central. Podríamos, pues, adelantar la idea de un cambio de paradigma formulándola, de un modo un tanto abrupto, de la siguiente manera: “más vale un alojamiento informal, precario e ilegal en el espacio central, que la lejanía y relegación de los lotes de viviendas de la periferia”.

El espacio en disputa corresponde a los límites político-administrativos de la capital. Constituye un espacio limitado (200 km²) en comparación con los suburbios (conurbano), que rodean la ciudad central y que no han dejado de expandirse desde 1950 hasta alcanzar en población los diez millones de habitantes en 2010,³ en contraposición a la estabilidad de la población de la capital, que se encuentra por debajo de los tres millones de habitantes desde hace más de medio siglo. No obstante, resulta significativo que el ligero crecimiento demográfico de alrededor del 4% en la última década (2001-2010) se haya concentrado esencialmente en los barrios pobres del sur castigados por la desindustrialización y el desempleo. Durante las dos últimas décadas las políticas neoliberales han incrementado violentamente la desigualdad entre el norte y el sur de la ciudad de Buenos Aires.

Por último, al igual que en la ciudad de México, la autonomía político institucional obtenida en 1996 constituyó un cambio significativo en la arquitectura política metropolitana y nacional. Desde entonces, el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) es electo por cuatro años a través del sufragio universal. Se convierte desde ese momento en la tercera personalidad política del país en orden de importancia, encabezando la ciudad más rica (22% del PIB con menos del 8% de la población), corazón de una metrópolis dividida política y socialmente, donde más de un tercio de los habitantes del conurbano viven por debajo del umbral de la pobreza.⁴ Con la elección regular de gobiernos municipales, el paisaje

³ El conurbano —es decir las 24 municipalidades que lo componen— ha visto aumentar su población en 1,3 millones de habitantes (+ 14,2%), entre 2000 y 2010, y alcanzó los 9.910.283 millones de habitantes (Censo 2010).

⁴ Con alta y baja. En 2001, más del 50% de la población estaba por debajo de la línea de pobreza (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INDEC). Después de 2003, la pobreza bajó de modo significativo; sin embargo, después de 2007, las cifras del INDEC han sido poco confiables.

político de la CABA se ve marcado por las tensiones propias del sistema federal argentino y por el antagonismo entre el ejecutivo local y el nacional (Prévôt-Schapira, 2001). La cuestión de la vivienda no escapa a esta lógica multiescala. Los programas públicos de promoción de la vivienda se ven moldeados por esta tensión entre actores y sufren la asfixia producida por estos conflictos. Las autoridades públicas son, pues, un componente esencial en esta competencia por el dominio de la localización central.

¿Qué abarca el concepto *crisis habitacional*? ¿Acaso expresa una ruptura respecto del pasado? ¿Cómo explicar su intensidad y la fuerte conflictividad que genera? ¿Qué relación podemos trazar entre dichas tensiones y el avance del frente inmobiliario que se inmiscuye en los barrios populares? ¿Cómo se ajustan a las prácticas políticas los nuevos derechos producidos por los procesos de democratización? ¿Por qué razones se toleran formas ilegales de habitar en ciertos barrios, mientras se combaten en otros, estando todos insertos en una misma unidad política, la Ciudad Autónoma?

Abordaremos tres puntos que nos permitirán entender los modos de la *gouvernance* de la vivienda en Buenos Aires, paradójica con respecto a las otras metrópolis de América Latina. Se tratará en primer lugar de establecer desde una perspectiva histórica las nuevas formas de precariedad y vulnerabilidad de la vivienda en la ciudad de Buenos Aires en los años 2000. En segundo lugar, pondremos el foco en el desfasaje entre el derecho a la vivienda reconocido por la Constitución de la Ciudad Autónoma (CABA) y las políticas implementadas para responder a la apremiante demanda habitacional, privilegiando el análisis de las lógicas políticas e institucionales. Por último, la dimensión espacial se encuentra en el corazón de las controversias en las que varias partes se disputan ciertos territorios y sus recursos. El análisis de conflictos nos permitirá mostrar cómo la concentración de programas de vivienda social, la mayor parte de ellos confinados en el sur de la ciudad, profundiza los procesos de segregación existentes, endurece las fronteras entre distintos barrios y exacerba las tensiones. No hablamos aquí de conflictos entre promotores inmobiliarios y clases medias por la construcción de molestas torres como en el barrio de Caballito, sino de conflictos entre *vecinos* pobres, en confrontación con las autoridades de la ciudad.

LOS NUEVOS ROSTROS DE LA CRISIS HABITACIONAL

Conviene, antes que nada, inscribir las manifestaciones contemporáneas de la crisis habitacional dentro del largo proceso de producción del espacio metropolitano. La vivienda y el hábitat precarios no son una cuestión coyuntural. Desde el inicio del siglo XX, la lucha por una *vivienda digna* se reflejó a través de los movimientos

de inquilinos frente a los propietarios de los inquilinatos, donde vivían hacinados los trabajadores. Los primeros asentamientos informales (*villas*)⁵ aparecieron en la zona portuaria con la crisis de 1929. La llegada al poder del gobierno peronista dotó de valor constitucional el derecho a la vivienda (1949) y abrió el debate sobre la manera de abordar la cuestión de la vivienda popular, oponiendo así a los partidarios de la vivienda colectiva construida por el Estado⁶ a los defensores de las virtudes de la “casa propia” (Aboy, 2004). No obstante, ambos tuvieron que enfrentar una cuestión apremiante: ¿dónde alojar a los pobres? La respuesta que se dio a esta cuestión ha estructurado el área metropolitana de la ciudad. Dicha respuesta creó un foso entre Buenos Aires, capital política y cultural del país, y su periferia de loteos populares. La tentación de hacer de Buenos Aires una ciudad para “aque-llos que la merecen”⁷ siempre estuvo presente de manera más o menos explícita (Oszlak, 1991). No pudiendo realizar dicho propósito, la pobreza fue relegada a los barrios al sur de la ciudad, hasta hacer del “Sur” el “espacio legítimo” (Lévy, 1994) para los programas de vivienda social. Este doble clivaje, centro/periferia y norte/sur, secciona el paisaje metropolitano y constituye un aspecto clave para analizar la crisis y las políticas públicas sobre vivienda que se dan en Buenos Aires.

ROLES DEL CONURBANO

Durante el período de industrialización del país (1940-1970) y de fuerte migración rural hacia la capital, la periferia emergió como la solución al hacinamiento de los migrantes en conventillos y en inquilinatos de los barrios del sur. El acceso masivo por parte del “pueblo trabajador” a la “casa propia” encarnaba, junto a la educación, un ascenso social y una forma de justicia anclados en la propiedad (De Privitellio y Romero, 2005). Los trabajadores insertos en los sindicatos obtuvieron créditos mensuales para la compra de pequeños terrenos y el acceso subvencionado al transporte (Clichevsky *et al.*, 1990). Este modelo habitacional integrador fue el motor del segundo momento expansivo que se dio en el conurbano (Gorelik, 2011).

Este círculo “virtuoso” se interrumpió en los años 70 cuando el pleno empleo llegó a su fin y se indexó el crédito (bajo la última dictadura).⁸ Desde entonces, las posi-

⁵ El término *villa miseria* aparece por primera vez en la novela de Bernardo Verbitsky (1957), *Villa miseria, también es América*.

⁶ En Argentina, la vivienda social, a diferencia de Francia, es en acceso a la propiedad.

⁷ “Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que la merezca, para el que acepte pautas de una vida agradable y eficiente”, Declaración del intendente Guillermo del Cioppo, responsable de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) durante la primera dictadura (1978-1983) y responsable de la operación de erradicación de las villas-asentamientos informales en la capital. Esta frase dio lugar al título del clásico libro de Oscar Oszlak, *Merecer la ciudad*. (Nota de la editora: La reseña a su segunda edición –Eduntref, 2016– se incluye en este número de *Ciudadanías*).

⁸ En abril de 1980, la circular 1050 del Banco Central permitió la indexación de los créditos hipotecarios en función de la tasa de interés medio usada por las entidades bancarias locales.

bilidades de acceso de las clases populares a un terreno asequible se desvanecían mientras la crisis económica y social se concentraba en las zonas de loteos económicos más relegadas.⁹ El desempleo y la pobreza inmovilizaron a dichas poblaciones en esos espacios, bajo la asistencia de planes sociales desde la década de 1980 (Prévôt-Schapira, 1996).¹⁰ El déficit de servicios así como el mal estado de los medios de transporte¹¹ reforzaron el sentimiento de aislamiento e inseguridad de los habitantes más vulnerables. Desde el año 2004, la gendarmería vigila la entrada de los lugares considerados peligrosos por el gobierno nacional,¹² acentuando así la imagen estigmatizada del conurbano.

LA REVALORIZACIÓN DE LA LOCALIZACIÓN CENTRAL EN EL CONTEXTO DE CRISIS DEL MODELO DE LA CIUDAD FORDISTA

La periferia dejó de ser considerada la “gran frontera urbana” reservada a las clases populares. En los años 90, las empresas de promoción inmobiliaria transformaron sus reservas de suelo en barrios cerrados, inspirándose en el modelo de las *gated-communities*. El desarrollo vertiginoso de este tipo de urbanización encareció el precio del suelo, volviéndolo exclusivo y caro incluso en las zonas más alejadas. Este proceso agudizó la dificultad de encontrar terrenos para el desarrollo del Plan Federal de Viviendas activado en 2004 por el Estado Federal.¹³ En este contexto, al mismo tiempo que se sucedían las tomas de terrenos en los bordes de la ciudad y proliferaban y se densificaban las villas en todos los municipios del primer cordón,¹⁴ el “centro” emergió como un destino buscado y codiciado. Como señala María Mercedes Di Virgilio (2007: 183): “No es lo mismo ocupar una parcela en la

⁹ Se aprobaron y aplicaron nuevos marcos normativos que excluyeron a los sectores populares del acceso a la ciudad, como el Decreto-Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo en la provincia de Buenos Aires y el Código de Planeamiento Urbano en la ciudad capital (ambos sancionados en 1977).

¹⁰ La expresión *barrios bajo planes* es usada en Buenos Aires para describir este tipo de espacios.

¹¹ La catástrofe ferroviaria de la Estación Once del 22 de febrero de 2012 causó 51 muertos. Fue la más mortal dentro de una larga lista de accidentes y averías que han marcado los últimos 20 años.

¹² Este tipo de dispositivos fueron desplegados por el gobierno federal en 2004 en las villas de La Cava, en San Isidro; de Carlos Gardel, en Morón; en el complejo habitacional Ejército de Los Andes, más conocido como “Fuerte Apache”, en Tres de Febrero y en el barrio Mi Esperanza, en la Matanza.

¹³ En efecto, el “descubrimiento” de la ausencia de suelo público generó la implementación de un dispositivo que delegaba en los constructores privados la compra de terrenos para construcción de vivienda social. Por razones de costo, estos últimos promovieron la construcción de viviendas sociales en zona alejadas, reforzando los procesos de exclusión de los más pobres (Del Río, 2009).

¹⁴ La población de las villas y asentamientos se estimó en dos millones para el conjunto del Área Metropolitana en 2010 (Indec).

tercera corona del Conurbano que vivir en la Villa 31 en el barrio de Retiro o incluso en el barrio Inta de Villa Lugano". Si bien todos estos lugares sufren severos déficits de equipamiento y comparten una misma precariedad, las posibilidades de acceso al mercado de trabajo son muy distintas.

Sin lugar a dudas, la crisis del modelo fordista ha contribuido a agudizar la crisis de la vivienda y la lucha por permanecer en la ciudad capital, convirtiéndola en un espacio de supervivencia y oportunidad tras el brutal proceso de desalarización que se dio en los años de triunfante neoliberalismo. Mientras el conurbano se sumergía en el desempleo, nuevas formas de actividad atrajeron a sus poblaciones al espacio central. La llegada masiva de *cartoneros* provenientes de las villas de la zona del río Reconquista se convirtió en el símbolo de la crisis anunciada del 2001. Algunos hablan del "efecto cartonero", ya que muchos de ellos residían en los suburbios, pero su actividad los obligaba a quedarse en la ciudad (Carré, 2008). El comercio informal, casi ausente hasta el momento en Buenos Aires, apareció en las veredas de la arteria comercial de la ciudad, la calle Florida. Tras el 2001 se dio una verdadera explosión de ferias *artesanales*, de venta ambulante por las calles de la ciudad y las estaciones (Constitución, Once, Retiro),¹⁵ y también de las *changas* (*manteros, cuida-coches, trapitos, puesteros*). Estas actividades estaban en la mira del jefe de gobierno,¹⁶ en pos de la "limpieza" del espacio público.

LA DISPUTA POR EL ESPACIO CENTRAL

A partir del 2004, la fulgurante recuperación económica, estimulada por el turismo y el *boom* inmobiliario, reforzó el atractivo del distrito central. Se disparó así la demanda por una oferta asequible de vivienda, cuya satisfacción no fue aportada ni por el Estado ni mucho menos por el mercado. La descentralización, en 1994, del Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi), organismo promotor de los grandes conjuntos habitacionales desde su creación en 1972, junto con la reestructuración y la privatización del Banco Hipotecario (1997), contribuyeron decisivamente a reducir las capacidades de los organismos públicos para producir vivienda social.¹⁷

Simultáneamente, los sectores económicos más dinámicos y los grupos inmobiliarios de mayor prestigio empezaron a disputarse el acceso al suelo urbano. Sin en-

¹⁵ *La Nación*, "La venta callejera se adueña de la ciudad", 05/03/2004.

¹⁶ Mauricio Macri, electo en 2007 y reelecto en 2012, reintrodujo la figura jurídica del "merodeo y acecho". Las operaciones de "limpieza" fueron llevadas a cabo por la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP), creada en 2008 para "mantener el espacio público libre de usurpadores" y en nombre del respeto al "buen uso del espacio público". Fue disuelta a finales de 2009, por repetidas denuncias de violaciones a derechos humanos.

¹⁷ El Estado conserva el 43% de las acciones pero la presidencia del Directorio fue sin embargo concedida a los promotores privados, encabezados por el principal accionario del BHN, IRSA, con el 29,8% de las acciones.

trar en los pormenores del funcionamiento del sector inmobiliario, cabe resaltar que el *boom* poscrisis encareció el precio del suelo urbano. A diferencia de México, ante la ausencia de crédito hipotecario dirigido a las capas medias-bajas, dichas promotoras inmobiliarias se concentraron en los segmentos A y B+, es decir, las clases más adineradas y de tipo residencial “suntuoso”, según la terminología de los profesionales. En un contexto de desconfianza generalizada hacia las entidades bancarias tras el episodio del *corralito*,¹⁸ el sector inmobiliario residencial se transformó en un valor de refugio, aún más atractivo dado que los alquileres temporarios dirigidos a turistas cotizan directamente en dólares. Los trabajos de Luis Baer (2011) analizaron la vitalidad de la actividad inmobiliaria y su concentración geográfica. El sector se reactiva después de 2003, en un contexto de bajo costo tanto del suelo como de la mano de obra. El dinero de la soja y los importantes flujos turísticos mantuvieron el *boom* inmobiliario y promovieron el aumento del precio de suelo disponible en todo el espacio metropolitano. Entre 2004 y 2006 se introdujeron al mercado 15 millones de m², más de la mitad de ellos solo en la ciudad de Buenos Aires. A diferencia de los años 1990, cuando la inversión iba dirigida en gran parte hacia la promoción inmobiliaria de oficinas y centros comerciales, el 72% de las inversiones corresponden a la promoción inmobiliaria residencial (dentro de las cuales más del 40% son destinadas a alojamientos de alta gama). Ninguna política de suelo, ni tampoco fiscal, enmarca este despliegue inmobiliario, que sigue profundizando la brecha de precios del suelo por m² entre el Norte de las altas torres –Palermo, Caballito, Belgrano, Villa Urquiza, Núñez– y el Sur, incluidos los barrios que experimentan un comienzo de gentrificación: La Boca, Barracas y Parque Patricios.

A partir de 2005, el esfuerzo soportado por los hogares no cesa de crecer.¹⁹ Tras una década de crecimiento económico y retroceso de la pobreza –no así de la desigualdad–, la vivienda sigue siendo la necesidad más acuciante de las clases populares y también de las clases medias, por la falta de créditos accesibles, lo que reduce cada vez más el acceso a la centralidad. El último censo (2010) contabilizaba en 342.842 el número de viviendas vacías (es decir, el 24% de 1.425.840 unidades habitacionales), haciendo patente la flagrante brecha entre oferta vacante –a menudo localizada en las torres *premium* de nueva data construidas en el este y norte de la ciudad, mayoritariamente en Puerto Madero y Palermo Viejo– y una demanda social de grupos no solventes que no dejaba de crecer.

¹⁸ *Corralito* es el nombre que se le puso al congelamiento de los haberes bancarios decretado por el gobierno de Fernando de la Rúa en 2001, que desencadenó la crisis político-institucional.

¹⁹ En la CABA, mientras que en el año 2001 eran necesarios 9,1 Años de Ingreso Promedio (AIM) para acceder a una unidad de tres ambientes a estrenar, en el año 2009 eran necesarios 13,7 AIM. Ello se tradujo en un aumento del número de inquilinos, que pasaron de representar el 22% de los hogares en 2001 al 30% en 2010.

CRISIS HABITACIONAL Y CATEGORÍAS DE ACCIÓN PÚBLICA

El número de habitantes en situación de “hábitat precario” ascendió a casi medio millón (es decir, el 17% de la población) (Di Virgilio y Rodríguez, 2013). La noción de “hábitat precario” comprende un universo muy heterogéneo y variado de formas de vulnerabilidad. El diagnóstico de “Asentamientos precarios, Villas, NHT, Inmuebles Intrusados, Barrios municipales, Complejos habitacionales”, elaborado por la Sindicatura General de la Ciudad²⁰ en 2007, resalta la diversidad de formas residenciales que se englobaban bajo esta etiqueta y la responsabilidad del Estado respecto a esta situación. Dicho diagnóstico identifica, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, varias tipologías, como sujetas a la acción pública (conjuntos habitacionales, NHT, villas), definiendo así las categorías que son potenciales destinatarias de políticas públicas, a diferencia de otras, calificadas de ilegales o ilegítimas, cuya gestión se hará a través de la justicia y de la policía. Este trabajo de categorización nos interesa en la medida en que la construcción de estas tipologías constituye un paso previo a la acción pública así como un factor esencial de la regulación de dichos espacios.

Más que nunca el poder público se vio confrontado a las nuevas formas de precariedad (sin techo, personas “en situación de calle”, ocupantes e inquilinos de hoteles)²¹ que hacen presentes a los más pobres fuera de su “espacio legítimo”, es decir, el Sur, donde las políticas de vivienda los habían confinado tradicionalmente. En paralelo a los inmuebles ocupados y a los galpones en estado de abandono, se han ido enquistando pequeñas tomas en zonas de alto valor catastral (Villa Rodrigo Bueno cerca de Puerto Madero o Playón de Chacarita), casi siempre sobre suelo público. El número de NAU (nuevos asentamientos urbanos) –término acuñado por la Defensoría del Pueblo de la CABA en 2006– fue creciendo a medida que la crisis del hábitat se intensificaba. Un informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad publicado en 2007 señala 2.500 propiedades tomadas por familias en el sur de la ciudad, pero también en los barrios de las clases medias o en vías de gentrificación, como Palermo Viejo, Villa Crespo, Colegiales y Paternal.²²

El diagnóstico de la Sindicatura ya señalado apunta a las villas “históricas” como objeto prioritario de la intervención pública. Todas ellas se encuentran al sur de la ciu-

²⁰ “Diagnóstico Institucional: Asentamientos precarios, Villas, NHT, Inmuebles Intrusados, Barrios municipales, Complejos habitacionales”. Informe Espacial, UPE N° 3, Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad, 2007. La Sindicatura General creada por la Constitución de la CABA en 1996 (art. 133) ejerce una actividad de control similar a las funciones del Tribunal de Cuentas en Francia.

²¹ Desde 1985, el gobierno de la ciudad puso en marcha formas de alojamiento provisorio en los hoteles, pero en 2001 puso fin a esta política a través de una indemnización global para que la población se fuera de los hoteles, todo ello sin proveer una solución duradera a largo plazo.

²² Entrevista con Silvia Penella, responsable del área vivienda en la Defensoría del Pueblo y autora de dos documentos importantes: Informe sobre los desalojos y la crisis de la vivienda en Buenos Aires, Buenos Aires, 24 de septiembre 2008.

dad, con excepción de la Villa 31/31bis,²³ y conforman un vasto cordón de pobreza en el suroeste urbano, bajo vigilancia,²⁴ que abarca desde el barrio de Barracas hasta Villa Lugano. La crisis del hábitat se tradujo en la duplicación de la población residente entre 2001 y 2010 (163.587 habitantes) y en la densificación y la verticalización de estos barrios. Se ha desarrollado un atractivo mercado “informal” de alquiler de piezas, que ilustra a su vez la casi imposibilidad de las clases populares y los migrantes de países limítrofes de acceder a una vivienda “digna”. Esta situación se agravó al mismo tiempo de la mano de los desalojos de inmuebles ocupados y de la transformación de los hoteles y pensiones en *hosteling* para turistas. El 40% de los habitantes de las villas ya alquilan y no pueden aspirar a construirse la “casita *in situ*”. Sin lugar a dudas, la villa es, para los recién llegados, la “puerta de entrada a la ciudad”, aunque los más desfavorecidos son expulsados a causa del aumento vertiginoso de los alquileres (multiplicados por 8 entre 2007 y 2011). Estas poblaciones ocupan a su vez los espacios aledaños a la villa (creación de la Villa 31 bis, al lado de la Villa 31) o los intersticios de la ciudad (plazas, playas ferroviarias o edificios desahucados).

Resumiendo, el diagnóstico de la Sindicatura General de la Ciudad cuestiona el grado de adecuación legal de las viviendas. En este sentido, enfocar el problema desde la acción pública permite abordar la temática tanto desde sus elementos genealógicos (relación entre etapas políticas y las distintas respuestas aportadas) como desde su estado actual dentro de la gestión de la crisis del hábitat popular.

LA GOUVERNANCE DE LA VIVIENDA EN BUENOS AIRES: ESQUIZOFRENIA PÚBLICA Y JUDICIALIZACIÓN

En las conclusiones de su estudio sobre las transformaciones del barrio del Abasto, María Carman (2006) define como “esquizofrénicas” las relaciones que se establecieron desde el Gobierno de la Ciudad con las nuevas formas de precariedad residencial. En efecto, la política de la ciudad oscila entre la tolerancia y la represión en función de la movilización popular, de las presiones de las ONG y de la alternancia política, tanto a nivel local como nacional. No se trata en este caso de hacer un estudio sectorial de las políticas de vivienda, sino de entender el desfase entre las garantías constitucionales existentes y el agravamiento de la situación. De hecho, desde

²³ www.buenosaires.gob.ar/.../villa_31_y_31_bis.pdf. El crecimiento de la villa 31/31bis –cuya población se ha multiplicado por dos desde 2001– se vio fuertemente alimentado por la migración de las provincias del norte de la Argentina y de los países limítrofes.

²⁴ Por decreto presidencial, en julio de 2010 se activó el Plan Cinturón Sur, que se tradujo en el despliegue de gendarmería y ejército en la zona sur, desde La Boca hasta Villa Soldati, “para recuperar el espacio público y la libertad de circular sin miedo” (declaración de Nilda Garré, ministra de Seguridad de la Nación). Dicho ministerio fue creado en diciembre de 2010 tras la ocupación del Parque Indoamericano.

los años 90 la brecha existente entre el reconocimiento de derechos –generalizado en América Latina– y las respuestas aportadas por el gobierno es significativa. Por un lado, se observan avances vinculados a una acción legislativa *progresista*, inscrita en la ruptura con la política de erradicación anterior y en consonancia con la elección de la Asamblea Constituyente (1996) y con las luchas de los movimientos sociales. Por el otro, se consolida una gestión punitiva, pasiva o asistencialista, en el mejor de los casos, con la cual las expulsiones acompañan al *boom* inmobiliario. Sin lugar a dudas, la victoria de la derecha en 2007 agravó la situación, pero esta tensión y sus contradicciones han estado presentes en todo el período de redemocratización.

DE LA ERRADICACIÓN A LA URBANIZACIÓN: EL REGISTRO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Al salir de la dictadura, la ciudad se encontró no solo frente a la repoblación de las villas, sino también frente a la multiplicación de ocupaciones de inmuebles (tomas de casas). Fueron promovidas por una multitud de pequeños grupos de familias en busca de vivienda, de manera invisible y dispersa, pero también participaron grupos militantes. En este contexto de efervescencia y ruptura, el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) fue fundamental para la introducción en la agenda política del derecho a la vivienda y del derecho a la ciudad. Sus premisas “Por la construcción de una ciudad democrática”, “Tomar edificios, tomar palabra” y “Romper candados” difundieron ampliamente la idea del “derecho” a ocupar edificios ociosos. Estas ocupaciones, si bien fueron toleradas en primera instancia, se convirtieron a principios de los años 90 en blanco de persecución judicial.

La autonomía de la ciudad marcó un hito. Al reconocer el derecho a la vivienda (art. 31) la Constitución de la Ciudad (1996) desplazó la cuestión de las ocupaciones de inmuebles del registro penal hacia el de los Derechos Humanos. Los *constituyentes*, cercanos o procedentes de las organizaciones populares y de derechos humanos –que venían denunciando a la ciudad neoliberal y a sus artefactos (barrios cerrados dentro de las periferias pauperizadas, las torres de lujo en el norte de la ciudad y los centros comerciales)–, fueron muy activos en la nueva asamblea de la CABA.²⁵ Su acción se inscribió en la larga historia de luchas iniciada en 1960 por el peronismo cristiano, los “curas villeros” (Prévôt-Schapira, 1999) y los movimientos de derechos humanos. En su afán de romper con el pasado, la Asamblea votó el principio de urbanización *in situ* de las villas (Ley 148), poniendo fin a las políticas de erradicación del pasado. La obligatoriedad de urbanización fue expandida a todos los barrios en situación crítica (caracterizados por la ausencia de infraestructura, irregularidad del terreno y precariedad de las condiciones de vida). Todo ciudadano puede, de este modo, exigir la aplicación del derecho a la vivienda frente a un juez, garante de di-

²⁵ El proyecto de Puerto Madero en la década menemista encarnó este modelo.

cho derecho y con potestad para sancionar al Gobierno de la Ciudad en caso de incumplimiento de sus obligaciones.

En este nuevo escenario político, dos actores se volvieron centrales. La Defensoría del Pueblo de la CABA, creada en 1996 bajo el modelo del *ombudsman*, con el propósito de asegurar la defensa y la promoción de los derechos humanos garantizados por la constitución de la Ciudad, recibe las quejas de los ciudadanos e instruye sus casos. Dicha entidad tuvo un rol estratégico a la hora de hacer pública la gravedad de la situación habitacional. Por su parte, en un clima de fuerte crisis, la Comisión de la Vivienda de la Asamblea Legislativa²⁶ logró la sanción, en 2004, de la “ley de emergencia habitacional”, suspendiendo por tres años los desalojos de edificios y terrenos pertenecientes a los gobiernos de Ciudad y Nación y participó de modo activo en el impulso al *activismo judicial* en la resolución de litigios y conflictos habitacionales.

Las acciones de ambas instituciones se articulan con los movimientos de derechos humanos. La confluencia entre los movimientos por el acceso a la vivienda y las asociaciones de defensa de Derechos Humanos surge bajo la dictadura y durante la transición a la democracia. Tal es el caso del influyente Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS),²⁷ que nació durante la dictadura (1979), o de la sede argentina de la organización Cohre (*Center on Housing Right Evictions*),²⁸ establecida en el país en 1994. Estas ONG, organizadas en red y con un fuerte vínculo con los ámbitos académicos, militantes y políticos, producen conocimiento experto y se nutren de los documentos internacionales para la defensa de los derechos de los ciudadanos ante los tribunales. Sus actuaciones generan jurisprudencia en una constante y cada vez más ardua contienda jurídica (Royo, 2011). En definitiva, estos nuevos actores son la punta de lanza de la batalla política y judicial en la pugna por el efectivo cumplimiento del artículo 31 de la Constitución, frente al Gobierno de la Ciudad y, en particular, a la institución gestora de la vivienda social, la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) / Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC).

EL INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD: GESTIONANDO CASO POR CASO BAJO CONDICIONES DE EMERGENCIA

La Comisión Municipal de la Vivienda es el otro actor clave para entender la acción pública en materia de vivienda en Buenos Aires.

Oficialmente, esta agencia nació en febrero de 1967, durante el gobierno militar de Carlos Onganía, con el objetivo de promover la vivienda de interés social destinada a sectores de “bajos ingresos residentes en la ciudad de Buenos Aires y en los par-

²⁶ Entrevista con Facundo Di Filippo, diputado del ARI, presidente de la comisión de vivienda de la ciudad de Buenos Aires, septiembre 2008.

²⁷ <http://www.cels.org.ar/home/index.php>.

²⁸ <http://www.cohre.org/regions/argentina>.

tidos de la provincia que integran el Gran Buenos Aires". Así lo dice el actual portal de la institución en 2008. Lo que no menciona es que la *cuestión villera* dominó todo su accionar en pos de una triple tarea: congelar, desalentar y erradicar las villas miseria.²⁹ La desconfianza absoluta que reina entre los habitantes precarios y la institución se enraiza en este pasado. "La CMV es el enemigo."³⁰ De hecho, la política de la CMV fue enteramente dominada por el objetivo de erradicar las villas ubicadas en el corazón mismo de la ciudad y reubicar la población en grandes conjuntos y núcleos "transitorios" localizados casi exclusivamente en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Soldati, Lugano) o en el conurbano. Los resultados de esta política desembocaron en una agudización de la segregación metropolitana. Hoy en día, estos *monoblocks* (conjuntos habitacionales en altura) muestran un marcado deterioro habitacional y son un ingrediente más y explosivo de la crisis actual de la vivienda.³¹ Desde su inicio, la CMV fue un campo de batalla política e ideológica aun dentro del peronismo, entre los defensores de la urbanización *in situ*, que proponían la integración de las villas a la trama urbana, y los adeptos a su erradicación y al desplazamiento de sus habitantes hacia los municipios del conurbano. La última dictadura (1976-1983) concretó la deportación de los villeros al conurbano.

Tras el retorno de la democracia (1983), el déficit de legitimidad de la institución jamás fue subsanado. Su funcionamiento interno ha sido, así, objeto de numerosas críticas por su opacidad y su avanzado grado de burocratización. Pero, sobre todo, continúa siendo un campo de batalla en el que se esgrimen los intereses contradictorios de una larga gama de actores: cinco directores nombrados por el poder ejecutivo de la CABA, en función de un sistema de reparto partidario; un reducido grupo de contratistas que monopoliza en gran parte las licitaciones; el sindicato de empleados municipales, perteneciente al Sutecha (Sindicato Único de Trabajadores del Estado de la Ciudad de Buenos Aires), que busca captar mediante presión corporativa una parte de la vivienda producida para sus agremiados³² y, por último, los

²⁹ Eduardo Blaustein, *Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura*, CMV de GCBA, 2001.

³⁰ *Ídem*.

³¹ Durante el invierno de 2008, el barrio Luis Piedrabuena, en Villa Lugano, estuvo 6 meses sin servicio de gas. "Atención: estamos muertos. Muertos de frío sin gas. Muertos de sed sin agua. Muertos de miedo de que se nos caiga una escalera, un tanque (de agua), un ascensor o el barrio entero." Los vecinos del barrio Luis Piedrabuena aseguran que el cartel, pegado en cada una de las torres del complejo habitacional en el que viven 2114 familias —cerca de 16 mil personas—, "no es una exageración" sino "un dato de la realidad que vivimos". "Ni una buena en el barrio Piedrabuena", *Página 12*, 9 de junio de 2008. La urgencia es la misma en los barrios municipales (Samoré, Presidente Illia). Entrevista con Facundo Di Filippo, presidente de la Comisión de Vivienda de la Legislatura, septiembre de 2008.

³² Por lo general, los empleados de la CMV se niegan a ir a las villas. Entrevista con Eduardo Jozami, frepasista, director de la CMV durante el gobierno de la Alianza del 2001-2002, en el primer período del mandato de Aníbal Ibarra.

referentes de las villas. Estos últimos son una pieza clave en el dispositivo, ya que juegan un verdadero rol de bróker entre la institución y la población villera. La ejecución del censo, pieza fundamental de la constitución de la lista de solicitantes, y la realización de las elecciones de representantes vecinales son dos misiones fundamentales del CMV/IVC. El poder de control de estos líderes barriales (especialmente del voto) reside en su participación en la definición de las listas de beneficiarios de los programas de vivienda social.³³

Así, a su condición de gigante burocrático, atravesado por numerosos intereses corporativos y partidarios, deben agregarse las recurrentes críticas a su accionar y a su trayectoria. Se le reprochan tanto la falta de inteligibilidad de su estrategia para la reducción del déficit habitacional como la poca continuidad de los dispositivos implementados para ese fin. La subejecución de los presupuestos³⁴ y el retraso en los programas de construcción son ya problemas crónicos. Todo ello sin contar el estado de abandono y deterioro de los conjuntos habitacionales que dependen de la CMV/IVC, cuya regularización de dominio se ve dificultada por la complejidad del estatus de los ocupantes.

Las conflictivas relaciones con las organizaciones de “Sin techo”, inquilinos precarios y villas, la preeminencia del principio de “emergencia” en sus actuaciones –debido a las dificultades para reabsorber los graves efectos de la crisis del 2001– y la rotación constante de directores generales y sus agendas de gobierno generan una acción pública totalmente fragmentada, donde cada intervención es un caso aparte. “No existe política de Estado para la vivienda; no hay ninguna visión a medio plazo, ninguna continuidad en los programas, no hay consenso ni se discute sobre lo que podría ser esa política...”³⁵ Estas declaraciones de un exdirector del IVC ponen de manifiesto las tensiones, tergiversaciones y conflictos alrededor de la cuestión de la vivienda, tanto a nivel nacional como en la Ciudad de Buenos Aires. Las entrevistas con los sucesivos directores de la CMV/IVC confirman dicha visión.³⁶ La particularidad de cada caso, así como las intervenciones de emergencia, parecen ser rasgos característicos de la regulación del déficit habitacional en la capital argentina. Aun sin suplir dichos déficits, estas modalidades de gestión han hecho del

³³ “El presidente de la junta vecinal (el puntero) cobraba de todas las empresas de servicio que mandaba la CMV”, entrevista con J. V., responsable de la CMV por la ayuda de emergencia del 2000 al 2001, septiembre de 2009.

³⁴ Según la Asociación Argentina del Presupuesto y de la Administración Financiera Pública (ASAP), solo el 50,6% de los créditos destinados a la vivienda fueron usados en el cuarto trimestre de 2010, frente al 66% del año anterior.

³⁵ Entrevista con Ernesto Selzer, presidente del IVC de marzo de 2002 a 2006, Buenos Aires, septiembre de 2008.

³⁶ Entre 2000 y 2007, se sucedieron como presidente de la CMV: 1) Eduardo Jozami, de 2000 hasta abril de 2002; 2) Ernesto Selzer, de marzo de 2002 a 2005; 3) Claudio Freidin, de 2006 a 2007. A partir de 2008, Omar Abboud (2008-2010) es nombrado director de la Corporación Sur, cuya institución fue encargada del programa de Prosur hábitat, mientras que el IVC se quedó con la gestión del PRIT, casi sin capacidad presupuestal.

IVC un dispositivo esencial para el acceso a la vivienda, en constante y conflictiva relación con los movimientos urbanos, altamente divididos y fragmentados.

¿Quiénes son los beneficiarios de la política de la CMV? ¿Se debe hacer participar a los habitantes de las definiciones de las políticas? ¿Quién construye, las organizaciones o las empresas? Las divergencias entre dos modos de intervención y estilos de gestión –uno más político en proximidad a las organizaciones, el otro más técnico y despolitizado– son una constante en el período. De hecho, estos modos y estilos de gobierno en la CMV se han ido confrontando durante estos años.

El primer modo se expresa en plena crisis, en el 2000 y bajo presión de los movimientos sociales. Se votó la ley 341, con el fin de dar solución al número creciente de personas alojadas en hoteles o que vivían en la calle. Al permitir por primera vez el otorgamiento de créditos a grupos organizados para la compra de terrenos o inmuebles vacíos, el Programa de “Autogestión para la Vivienda” (PAV) fue sin duda el cambio más importante en materia de política habitacional y territorial. Permitió la institucionalización de la participación de las organizaciones sociales en la definición e implementación de las políticas de vivienda, recuperando las experiencias y saberes de los movimientos y organizaciones que defienden la idea de la “producción social del hábitat” desde hace 30 años.³⁷

Sin embargo, una vez pasada la crisis, el jefe de gobierno tomó distancia de la gestión anterior, tildándola de “clientelista y demagógica” e ineficiente, cooptada por organizaciones militantes.³⁸ Decidió separar de su cargo al presidente y nombrar en la presidencia del IVC a un ingeniero proveniente del mundo empresarial, hostil a las soluciones “alternativas” y partidario del modelo “viviendista” chileno. Este endureció las condiciones de acceso al PAV y paralizó muchas construcciones,³⁹ al punto que, aun cuando algunos de los proyectos tuvieron un carácter ejemplar –como el complejo de 364 viviendas de Monteagudo construido por el Movimiento Territorial de Liberación (MTL)–, de los 13 terrenos y 110 inmuebles adquiridos por las cooperativas, solo 7 proyectos fueron finalizados entre 2002 y 2007.⁴⁰

Esto va de la mano con la remodelación político-administrativa de la CMV en 2003, que tomó el nombre de IVC (Instituto de la Vivienda) y ratificó el manejo de la ins-

³⁷ En esta experiencia ocupó un papel protagónico el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) y el Movimiento Territorial de Liberación (MTL).

³⁸ “Declararse progresista no significa gestionar bien”, declaración de A. Ibarra, en Schavelzon (2007)

³⁹ Entrevista con Ernesto Selzer, Buenos Aires, septiembre de 2008.

⁴⁰ Ernesto Selzer, presidente del IVC de 2003 a 2005, comentó que, como resultado de los juicios en tribunales, el IVC ha debido comprar numerosas parcelas de terreno –alrededor de una centena– pero que tan solo cinco o seis programas han llegado a buen puerto. La utilización del arbitraje jurídico no es más que una malla en la larga cadena de conflictos y negociaciones necesarios para la obtención de la vivienda, entrevista septiembre de 2008.

titución por el ejecutivo local. Esto se da contemporáneamente a la renacionalización de la política de la vivienda. A partir de 2004, la inyección de fondos en todo el país por el Plan Federal de la Vivienda (PFV) se tradujo, en la capital, en la reactivación de la construcción de vivienda social. El IVC trató de retomar la construcción de grandes complejos a través de empresas constructoras. Siguiendo la tradición de los setenta, la demanda se canalizó a través de las estructuras sindicales y mutualistas. Sin embargo, la ejecución del PFV se topó en la ciudad con barreras más fuertes que en el conurbano, en materia de normas ambientales, de rareza y alto precio del suelo urbano (ausencia de grandes parcelas) y de violencia de los conflictos (Ostuni, 2009).

De hecho, en virtud de la aplicación de la Ley 148 de mejora de las condiciones del hábitat *in situ*, la mayor parte del presupuesto del PFV fue dirigido al programa de urbanización de las villas,⁴¹ por medio de la técnica del *esponjamiento*. Dicha técnica implica disponer de parcelas próximas a la villa, para realojar a los habitantes desplazados durante las obras de remodelación. Estas operatorias, ciertamente delicadas, revelaron las dificultades de implementación del programa, causadas principalmente por las tensiones alrededor de las implicancias catastrales y de escrituración, y por la desconfianza reinante entre el IVC y los grupos de solicitantes de vivienda. El peso de las herencias pasadas y de la alta conflictividad marcaron todo el proceso.

En 2007, la victoria de la derecha liberal en las elecciones a jefe de gobierno frente a un peronismo dividido marcó un cambio de estrategia y llevó al desmantelamiento del Instituto de la Vivienda. Desde entonces, las competencias del IVC se limitaron a la gestión de algún que otro programa de vivienda (PRIT) y a la administración siempre problemática de su parque de *monoblocks* (Schijman, 2013). En gran parte, la urbanización de las villas fue transferida a la Corporación Sur, una agencia municipal creada en el 2000 para la dinamización de los barrios populares del sur de la Ciudad Autónoma. El nuevo ente gestor rompió con las políticas del equipo anterior, que fueron calificadas de “demagógicas, muy costosas y generadoras de múltiples conflictos”. El esponjamiento es declarado inservible para la situación actual, a raíz de la “llegada de familias paraguayas y bolivianas”, que no son contempladas en los censos y que hacen valer su “derecho a la vivienda”, basándose en la reagrupación familiar. El programa “PRO-SUR Hábitat”, que pretende inspirarse en el modelo Favela Bairro, se limita al ensanche de calles y a la regularización de dominio cuando fuere posible. Todo ello para frenar la deriva de *favelización* enarbolada constantemente en el relato sobre la inseguridad por las nuevas autoridades.⁴² El único presupuesto que aumentó fue el de la Unidad

⁴¹ PRIT: Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios implementado en 2001.

⁴² “El eslogan *una vivienda digna* es hoy en día una frase tramposa”. Entrevista con Omar Abboud,

de Gestión e Intervención Social (UGIS), dedicada a las políticas asistenciales. Se destinó al aumento de ayudas dirigidas a las personas en situación de calle para incentivarlas al regreso a su provincia de origen o para la adquisición de una pequeña construcción en el conurbano. Fue un regreso a la vieja práctica de “echar a los pobres fuera de la capital”.

LA GOUVERNANCE DESDE EL TERRITORIO

El conjunto de políticas mencionadas hasta ahora nos llevan hacia el sur, donde se concentran programas y conflictos debido a la fuerte territorialización de la crisis habitacional. Esta no solo confronta a inquilinos precarios y sin-techo con el Estado, sino también a distintos barrios entre sí, en una competencia de legitimidades y por el derecho a una respuesta rápida a sus demandas.

EL DISPOSITIVO ESPACIAL DEL SUR

El “uso del espacio” es un ingrediente central de la naturaleza y de las formas que tomaron los múltiples conflictos en el sur de la ciudad a lo largo de la última década. Las erráticas políticas de vivienda se inscriben así en un dispositivo espacial y político especialmente sensible y vulnerable, resultado de la cristalización de sucesivos –y a menudo contradictorios– planeamientos por las autoridades que han gobernado Nación y Ciudad. Las promesas peronistas de los años cincuenta y sesenta (Los Perales), las cicatrices dejadas por la dictadura militar (las villas y expropiaciones) y la manifestación de grandes desigualdades de la década liberal son visibles en un mismo espacio, el sur erosionado por la pobreza.

Aquí, las virtudes “igualitarias” de la “grilla” (trama) porteña se hacen a un lado, dando lugar a un mosaico de espacios vacíos o “huérfanos”: inmensos parques sin mantenimiento cuyo espacio se disputa la población en busca de un sitio en el que vivir –así nos lo recordó el episodio del Parque Indoamericano en diciembre del 2010–, almacenes e instalaciones de empresas ferroviarias o espacios residenciales degradados y vivienda precaria. Los distintos tipos de hábitat popular y su imbricación en el sur de la ciudad contribuyen a endurecer las luchas por conseguir y mantener un lugar en ella. *Monoblocks*, villas de emergencia y barrios obreros de pequeñas viviendas conforman territorios fuertemente organizados por potentes códigos espaciales de entrada y filtraje (Lussault, 2009).

A diferencia de los barrios cerrados, las “fronteras” no se constituyen de muros, sino de enrejados alrededor de los nuevos inmuebles, de barreras urbanas levan-

tadas por las propias vías férreas o incluso por los parques y campos de deporte, conformando suerte de trincheras entre los distintos tipos de hábitat. En el interior de estas fronteras se inscriben formas de control social y político e identidades territoriales exacerbadas por el empobrecimiento de las clases medias de los años 90 y la inclinación hacia políticas de combate a la “inseguridad” que hicieron prevalecer las expulsiones forzosas y el alojamiento transitorio por sobre la producción de vivienda. En este contexto, cada barrio “construido” bajo estas pautas representa un objeto espacial relativamente autónomo, una comunidad social específica. En sus movilizaciones, los habitantes apelan a una legitimidad enraizada en el recuerdo de las circunstancias históricas de la creación de su barrio, en la historia de sus luchas y en las adversidades cotidianas.

El PFV vino a reforzar el histórico modelo segregador que separa el norte del sur. De las 5.000 viviendas que se construyeron en Buenos Aires entre 2004 y 2010 (de las 11.000 previstas inicialmente), tres cuartas partes se sitúan en el sureste de la ciudad (Lugano, Parque Avellaneda, Bajo Flores). Las organizaciones sociales que habían dado su apoyo al PAV propugnaban la necesidad de preservar la heterogeneidad de la población en los barrios como factor esencial de la “ciudad democrática”; sin embargo, casi todos los terrenos de las cooperativas de vivienda se concentraron en la misma área (Verger, 2012). Asimismo, las operaciones de “redinamización del sur” (reciclaje de viejos edificios industriales y desarrollo del turismo) iniciaron, a partir de los años 90, un proceso de gentrificación en los barrios de la Boca y Parque Patricios, encareciendo el precio del suelo (Herzer, 2008). Dicho proceso se ve hoy en día amplificado por el actual gobierno con los proyectos de descentralización de una parte de la administración municipal, reduciendo cada vez más “el espacio legítimo de los pobres” hacia los conflictivos barrios de Lugano y Soldati.

VECINOS, VILLEROS, OKUPAS

La concentración de los nuevos programas de vivienda reactiva la demanda, suscita reclamos y aviva conflictos en el Sur. Aquí, las formas de regulación pública y de defensa del derecho a la vivienda “rebotan” (Melé, 2012) contra las concepciones locales de los vecinos acerca del propio derecho y sobre lo que consideran justo y aceptable.

En Buenos Aires, el término “vecino”, entendido como el habitante de un barrio, es una categoría clasificatoria en términos cívicos y morales. Desde la aparición de las primeras villas de emergencia, la oposición entre *villa* y *barrio* estructura el imaginario político y las representaciones sociales. El “villero” es percibido como la negación misma del “vecino” en tanto propietario y ciudadano.⁴³ Hoy en día, la categoría

⁴³ La experiencia de la dictadura y la adopción de los derechos humanos como uno de los pilares

“vecino” es usada cotidianamente por la prensa; su uso se ha extendido a todos los habitantes. La concepción del vecino, elemento nodal de los barrios y de la urbanidad *porteña*, alimenta actualmente los conflictos en la medida en que refuerza la idea de la “proximidad” como fuente de derechos sobre el entorno cercano, ya sea para bloquear proyectos de vivienda social en pos de mantener una buena vecindad o para exigir, vía acción directa o judicial, ser ellos mismos los beneficiarios.

Otra categoría impuesta en los últimos años vino a complejizar la antigua oposición binaria entre “vecinos” y “villeros”, los “okupas”. Esta refleja la situación de extrema tensión alrededor de la vivienda y la aparición de nuevos repertorios de acción, así como la mayor visibilidad de la crisis. Dicho término, usado en España para designar las ocupaciones “militantes” en sus ciudades durante los años 80, es ampliamente usado por la prensa para denominar tanto a los “intrusos” en inmuebles vacíos, como a las tomas de tierra, siendo la del Parque Indoamericano en diciembre del 2010 la de mayor visibilidad. Es igualmente atribuido a los que ocupan, de manera pacífica o violenta, las viviendas sociales antes de que estas sean otorgadas a sus beneficiarios. En definitiva, *okupa* parece estar convirtiéndose en un término genérico para calificar las diversas formas “ilegales” por las que las clases populares pueden obtener un lugar en la ciudad.

No se pretende aquí generar un análisis exhaustivo de los conflictos que nutrieron los diez últimos años. Fueron muchos. Dentro de su diversidad distinguiremos dos tipos ideales: por un lado, los conflictos de proximidad, relacionados con la localización de los programas de vivienda del PFV como expresión de la voluntad de los vecinos de regular y delimitar las distancias entre “establecidos y *outsiders*” (Elias y Scottson, 1965); por otro lado, los conflictos fruto de la competencia entre grupos de vecinos por el acceso a los recursos espaciales de proximidad. En cualquier caso, dichos conflictos estuvieron fuertemente politizados, más aun si se considera el clima de efervescencia de las protestas tras 2001 y la ampliación de los derechos humanos constitucionales.

CASA AMARILLA. CONFLICTOS DE USO, CONFLICTOS DE VECINDAD

Las controversias alrededor de las doce hectáreas de terreno de la Casa Amarilla ubicadas en el barrio de La Boca, adquiridas por la municipalidad en 1981, son emblemáticas de la penetración de la magnitud de la cuestión del suelo, pero también de la exacerbación de los conflictos sobre uso, vecindad y su judicialización. Cuando el IVC anunció en 2004, y sin proceso de concertación, la construcción de

del kirchnerismo superpuso nuevos significados sobre la imagen de los villeros, sin borrar necesariamente las representaciones anteriores. El villero es, de este modo, una figura ambigua. Por un lado, es un sujeto de derechos cada vez más ampliamente reconocido. Pero, por otro lado, el villero sigue siendo el inmigrante, peruano o boliviano, y un delincuente potencial.

1231 viviendas en el terreno de la Casa Amarilla, los vecinos se reagruparon inmediatamente en el Movimiento Vecinal por el Resurgimiento de La Boca del Riachuelo, oponiéndose al proyecto en nombre de la defensa de uno de los pocos espacios verdes del barrio. Sin lugar a dudas, detrás de los “vecinos” y del argumento medioambiental se escondía un conjunto muy heterogéneo, un actor multiforme que enmascaraba intereses muy diversos y a menudo divergentes. Entre ellos estaban los pequeños agentes inmobiliarios de La Boca, que querían revalorizar su parcela, los ecologistas apoyados por Greenpeace y los partidarios del reciclado de viejos inmuebles para el desarrollo de proyectos de cooperativas autogestionadas, dentro del marco de la Ley 341.

El Movimiento presentó un recurso legal que derivó en la suspensión del proyecto en 2006 debido a que no respetaba los procedimientos de estudio de impacto medioambiental exigidos por la Constitución de 1994 (art. 41). Ese mismo año la Asamblea legislativa votó el plan de emergencia para la construcción de viviendas en las parcelas vacías de la trama urbana del barrio, tal y como pedían los “vecinos”. No obstante, la alternancia política del 2007 barajó de nuevo las cartas.

El gobierno del PRO (Propuesta Republicana) y su proyecto de venta de los terrenos de la Casa Amarilla al Club Boca Juniors (cuyo antiguo presidente no es otro que el nuevo alcalde) hacen entrar en escena a un actor hasta ahora “dormido”, la Asociación Civil de la Casa Amarilla, constituida en 2004 por un grupo de preadjudicatarios de las viviendas sociales del proyecto Casa Amarilla.⁴⁴ Dicha asociación, cercana a la antigua administración kirchnerista del IVC y al sindicato de empleados municipales (principales beneficiarios de la preadjudicación), elevó el asunto a los tribunales, que intimaron al IVC y a las autoridades de la ciudad a destinar los terrenos a los usos previstos por el IVC: la construcción de vivienda social. En diciembre de 2012, tras ocho años de proceso judicial y controversias, se alcanzó un acuerdo entre ambas partes para la reformulación del proyecto, restringido a la construcción de 438 viviendas bajo el control de la Asociación.⁴⁵

Estas peripecias dan cuenta del avance de la participación ciudadana, inscrita en un proceso abierto por las asambleas de barrio en el 2001 y en la capacidad de sus habitantes para organizarse e introducir en la agenda pública las controversias relacionadas al uso del suelo y al medioambiente. También muestran el poder de los jueces y de la judicialización de los conflictos e, *in fine*, la permanencia de los arreglos políticos. El movimiento vecinal es desestimado y deslegitimado al ser acusa-

⁴⁴ Entrevista con Diego Andrés Basualdo, presidente de la Asociación Civil Casa Amarilla y asistencia a reuniones con los preadjudicatarios, Buenos Aires, septiembre de 2008. Según ellos, la preadjudicación de las viviendas contó con más de 4.000 familias procedentes de toda la ciudad y motivó descontento en la población local, al no darle la prioridad.

⁴⁵ <http://deportes.infonews.com/nota/79975/macri-y-su-plan-de-viviendas-para-los-barras>.

do por la dirección del IVC y la Asociación civil de Casa Amarilla de *nymbismo*⁴⁶ o acaso de xenofobia. Según el IVC, los “vecinos” habrían rechazado la idea de levantar frente a sus puertas “un Fuerte Apache”, metáfora usada para designar a los *monoblocks*, considerados “villas en altura”⁴⁷ en el imaginario porteño. Esta interpretación no deja de sorprender, ya que la institución se mostró permeable al discurso de los “vecinos” y su rechazo a formas de “mixtura”.⁴⁸ Más aún, este rechazo es a menudo asumido por la institución misma tal como lo demuestran sus formas de actuación y funcionamiento pasadas y presentes.

BAJO FLORES: ¿DERECHO A LA VIVIENDA O MERCANCÍA POLÍTICA?

Los conflictos también se dan entre los “vecinos” de los complejos habitacionales y los de los asentamientos y villas por la competencia en el acceso a nuevos programas de vivienda social. En gran medida, estos conflictos están ligados al propio funcionamiento del IVC o son amplificados por las prácticas de este: la permeabilidad a la presión vecinal; la ausencia de reglas claras para la atribución de viviendas nuevas, sobre todo en los procesos de urbanización de villas; el retraso en la ejecución de los programas; el peso del sindicato de empleados municipales; la corrupción, y la fragilidad institucional. Todos estos rasgos activan la conflictividad y el recurso a la violencia en un contexto de fortísima rivalidad entre potenciales beneficiarios, continuamente redirigidos a las ventanillas del IVC, engañados y suspicaces, hartos de promesas no cumplidas. La situación de crisis es tal que cada intento de arreglo pone de manifiesto un nuevo problema. Todo ello en un perímetro que es un auténtico polvorín, debido a las continuas expulsiones⁴⁹ y al aumento de la población en las villas, cuyos habitantes se reivindican también como vecinos y quieren hacer valer su derecho a la vivienda y a la ciudad.

Los conflictos que estallaron en la zona de Bajo Flores, entre 2006 y 2007, alrededor de la atribución de nuevas viviendas construidas en el marco del programa de urbanización de villas, ilustra este tipo de casos. El operativo de esponjamiento de

⁴⁶ Nimby: acrónimo de la expresión inglesa *not in my backyard*.

⁴⁷ Cf. entrevista con Ernesto Selzer, Buenos Aires, septiembre de 2008.

⁴⁸ “Perfil de los grupos familiares: Tanto la cantidad de unidades a construir como el perfil de los grupos familiares reunidos por la Asociación se ajustan al proyecto en general que sustenta la Corporación del Sur. Organizaciones vecinales de barrios aledaños (Nágera, Samoré y otros) se reunieron con autoridades de la Corporación y están en contra de la erradicación de villas en esos terrenos. La Corporación se comprometió a que el nivel socioeconómico de los nuevos vecinos sería de nivel medio hacia arriba. Las familias que representa la Asociación Mutual mayormente son de empleados de la Legislatura de la Ciudad y empleados públicos en general, lo que no desentona con el perfil deseado”. Cf. <http://www.mutual23demayo.org.ar/planviven.htm>.

⁴⁹ La Unidad de Control del Espacio Público (UCEP) procedió a 444 expulsiones de “okupas” en 2009, antes de su disolución tras múltiples denuncias por parte de organizaciones de defensa de Derechos Humanos.

la Villa 1-11-14 se inserta en un dispositivo territorial particularmente tenso. Colindante a la Villa 1-11-14, una de las más pobladas del sur, se ubican los dúplex del barrio Rivadavia, construidos a fin de los años cincuenta para relocalizar a los villeros.⁵⁰ Estos dúplex se encuentran sobrepoblados y en estado de degradación avanzada desde hace “cuatro generaciones”. En 2006, las viviendas nuevas fueron asaltadas, saqueadas y destruidas. Los vecinos se acusan mutuamente de la toma. Pero un año más tarde, en período de elecciones municipales y en vísperas del cierre de listas, el edificio fue nuevamente ocupado y saqueado por los habitantes de los dúplex, reivindicando la anterioridad de su derecho por sobre los villeros. “Nosotros, los del barrio Rivadavia, fuimos los que defendimos esos terrenos para que se construyeran las viviendas y ahora nos dejaron de lado en el reparto. En principio iban a ser para todos los hijos y nietos de los antiguos ocupantes del barrio, pero al final muchas de las casas fueron a parar a manos de otras gentes que no tenían el mismo derecho”.⁵¹

Los rumores, retrasos, papeleos catastrales y también la xenofobia generaron la cólera de los ocupantes, que exigieron, como condición para evacuar el lugar, la realización de un nuevo censo que los incluyera en la lista de futuros adjudicatarios. ¿Quién se encarga del nuevo censo? ¿Quién controla las atribuciones? La violencia –como en los casos de saqueo de los departamentos del Bajo Flores– da cuenta de la ineptitud de la política de vivienda en la ciudad de Buenos Aires y pone también de manifiesto el papel central del *puntero*,⁵² intermediario entre población y gobierno. Pese a la voluntad del gobierno de la ciudad de establecer en 1998 elecciones democráticas para la elección de representantes en las villas (delegados), los partidos políticos mantuvieron, en su totalidad, relaciones estrechas, casi simbióticas con los punteros. Al ser estos los que tienen potestad sobre los registros y los censos, la población ha tomado por costumbre no hacer valer sus derechos frente a las instituciones a cargo, sino frente a él, ya que lo consideran un intermediario político con acceso a recursos.⁵³ Los episodios de violencia colectiva se vuel-

⁵⁰ “La gente del barrio Rivadavia reclamaba un lugar para ellos, porque dicen que hay una postergación. Desde que se hizo el barrio en la década del sesenta, hay cuatro generaciones que no han sido incluidas en las políticas de vivienda”. *Página12*, 5 de julio de 2006.

⁵¹ *Página 12*, “Viviendas ocupadas y conflicto en la zona del Bajo Flores porteño”, 15 de abril de 2007. Entrevista con Claudio Freidin, presidente del IVC de 2005 a 2007, Buenos Aires, septiembre de 2009.

⁵² Desde principios del siglo anterior, los partidos políticos cuentan con fuerte presencia en los barrios para asegurar sus votos. Con el nombre de *punteros* se conoce a dirigentes locales de los partidos políticos con estrechos vínculos con el gobierno municipal, que se convierten en figuras clave, tanto en el control de los conflictos cotidianos del barrio como en los momentos electorales.

⁵³ “El presidente de la *junta vecinal* (el *puntero*) le cobraba a todas las empresas de servicios los servicios sociales de la CMV que enviaban a la villa”. Entrevista con J. V., empleado de la CMV entre 2000 y 2002, Buenos Aires, septiembre de 2009.

ven un modo de acción de los líderes para conservar su poder sobre los barrios y los recursos a los que están asociados, así como para impedir la intervención de las autoridades en la villa. Como señala Javier Auyero (2007), estos “productores de violencia”, alojados en el seno de los partidos políticos, promueven las invasiones de viviendas para asentar su influencia. Este tipo de relaciones muestran la fuerza de las interacciones entre el *establishment* político, los activistas de base y la policía.

CONCLUSIÓN

Buenos Aires es regularmente sacudida por violentos conflictos, surgidos por la defensa de un lugar en la ciudad. La gran visibilidad de lo “político” en la capital argentina hace parecer más relevantes situaciones conflictivas que son, en realidad, comunes al conjunto del continente. El análisis de conflictos alrededor de la vivienda permite esclarecer algunas de las evoluciones características de las formas contemporáneas de *gouvernance* de las ciudades latinoamericanas: la tensión entre legitimidad y legalidad y la porosa frontera entre lo legal y lo ilegal (Duhau y Giglia, 2008).

El recurso a los tribunales pareció emerger al principio de este período como una manera de destrabar conflictos, canalizándolos a través de procedimientos formales y pacíficos. Sin embargo, la resolución jurídica se muestra hoy como una vía especialmente cuestionada, a causa de las contradicciones existentes entre corpus normativos, producidos por actores institucionales que compiten entre sí, y por la sensibilidad de la jurisprudencia ante las intervenciones del actor popular. La tensión entre legitimidad y legalidad es pues el primer factor de evolución de las “reglas del juego urbano” (Bourdin *et al.*, 2006). A los ojos de los movimientos urbanos, la ocupación es fuente de derechos sobre el terreno ocupado. Las movilizaciones y conflictos que le siguen tienen por objetivo la actualización de dichos derechos y su validación definitiva. Los procesos de regularización aseguran el tránsito entre lo que es legítimo (la ocupación) y lo que es legal. La *radicación* de villas atestigua la vigencia de este proceso en Buenos Aires. Observamos que este proceso de creación de nuevos derechos se sustenta en la afirmación de un vínculo entre la ocupación de un lugar y el derecho a incidir sobre el devenir de las parcelas contiguas. Por cierto, dicha reivindicación no es monopolizada por el movimiento de ocupantes “ilegales”; es ampliamente compartida por asociaciones de vecinos y de propietarios. Esta explica también el éxito del ecologismo político en el seno del movimiento urbano. La temática del medioambiente permite desplazar el debate del desfavorable terreno del derecho a la propiedad al todavía flexible ámbito de la nueva legislación medioambiental. Esta estrategia de evitamiento y selección de registros jurídicos es todavía más visible en los casos de movilizaciones impul-

sadas por asociaciones en defensa de los derechos a la vivienda. Tanto en Argentina como en el resto de América Latina, una vez concluida la transición democrática, numerosos equipos de juristas se han dedicado a extender la concepción local de los Derechos Humanos.

“En este nuevo contexto, la judicialización de los conflictos se muestra como una alternativa pertinente para los movimientos, a menudo desgastados por años de movilizaciones infructuosas. No obstante, no ha simplificado la geografía de los conflictos en la capital argentina. Por un lado, la vía judicial está también abierta al actor público y este no se priva de utilizarla en defensa del derecho a la propiedad frente a legitimidad informal de los *okupas*. Por el otro, la superposición entre distintos registros jurídicos plantea el problema de sus campos de aplicación y su precedencia. ¿Qué derecho prevalece en los conflictos urbanos? ¿El derecho *humano* a una vivienda digna de los ocupantes ilegales? ¿El derecho de propiedad del propietario original de la parcela? ¿O el derecho de los vecinos de poder velar por el uso final de sus inmediaciones? Esta situación desemboca en un tratamiento caso por caso y en una jurisprudencia contradictoria, a menudo dependiente de la personalidad de los jueces encargados de cada asunto”. (Prévôt-Schapira y Cattaneo Pineda, 2014)

Las categorías y delimitaciones que estructuran la política de vivienda en Buenos Aires son asimismo maleables, constituyendo así el núcleo de la confrontación entre actores públicos y actores sociales. La definición de la frontera entre legalidad e ilegalidad está en el centro de los conflictos sobre la vivienda. El poder de las autoridades públicas se manifiesta en una cantidad de actos aparentemente administrativos, pero que son en realidad esenciales en el tablero político local: el registro censal de eventuales beneficiarios de programas estatales, la demarcación de los perímetros de intervención de instituciones como el IVC o la Corporación Sur, o la clasificación de las formas de hábitat informal en la ciudad. Ante una situación de escasez sostenida, la integración o exclusión en estos dispositivos constituye una potente palanca de control de los movimientos urbanos a través de los distintos componentes del aparato estatal. Aun así, los grupos organizados de habitantes precarios no se conforman con ser las víctimas pasivas de estos dispositivos. Sus movilizaciones tienen por objetivo presionar al actor público para que se desplace el límite entre lo que es considerado ilegal y legal. Tienen en la mira los procedimientos de categorización del Estado: ¿según qué criterios se define la localización de las escasas ayudas a la vivienda?, ¿cómo eludir la etiqueta de *nuevo asentamiento urbano* para poder beneficiarse de la clasificación protectora de *villa histórica*? Las prácticas de tomas, invasiones y otras violencias son asimismo un intento de desatascar dicho mecanismo introduciendo la urgencia en conflictos que son ya crónicos.

Sin embargo, los márgenes de acción del movimiento urbano son cada vez más exigüos ante el avance del frente inmobiliario en los espacios antaño copados por

viviendas populares. El Sur de Buenos Aires era un espacio socialmente tolerante con las modalidades informales o ilegales de hábitat popular. Estas compiten hoy en día con los usos legales del espacio, sobre todo por la extensión de la actividad inmobiliaria hacia los barrios turísticos y residenciales de San Telmo, Parque Patricios, La Boca y Barracas. Cabe recordar que los conflictos estudiados tienen lugar en una metrópolis involucrada en un proceso de globalización. El dinamismo inmobiliario responde cada vez en mayor medida a la demanda internacional. Se instalan así en la ciudad los nichos más rentables de dicho mercado: la hotelería clásica, *apart-hoteles* y torres *premium* para inversores extranjeros. Si bien la implantación de este tipo de inversiones es selectiva y se concentra en espacios específicos, sus impactos contribuyen a la revalorización del suelo, en el conjunto del territorio metropolitano. Tanto en Buenos Aires como en las demás capitales latinoamericanas, la respuesta a esta pregunta –¿quién se apropia del espacio?– es más crucial que nunca para la gobernanza metropolitana. ■

Bibliografía

- ABOY, R. (2004). "El ´derecho a la vivienda´. Opiniones y demandas sociales en el primer peronismo". *Desarrollo Económico*, 44 (174), 289-306.
- AUYERO, J. (2007). *La zona gris: violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- BAER, L. (2011). *El mercado de suelo formal de la ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano. Dinámicas de precios de terrenos, desarrollo inmobiliario y acceso a la vivienda en la década de dos mil*, (Tesis de doctorado). Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.
- BOURDIN, A.; LEFEUVRE, M. P. et MELÉ, P. (dir.) (2006). *Les règles du jeu urbain. Entre droit et confiance*. Paris: Descartes et Cie.
- CARMAN, M. (2006). *Las trampas de la cultura*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- CARRÉ, M. N. (2008). *Trier et récupérer à Buenos Aires*. Lyon: Master 2, ENS.
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO METROPOLITANO (2009). *Situación del mercado inmobiliario en la Ciudad de Buenos Aires. Características de la oferta de unidades residenciales y no residenciales* (Cuadernos de Trabajo n° 10).
- CHAVEZ, Daniel and GOLDFRANK, Benjamin (2004). *The Left in the City: Participatory Local Governments in Latin America*. New Jersey: Seton Hall University.
- CLICHEVSKY, N.; PRÉVÔT-SCHAPIRA, M. F. y SCHNEIER, G. (1990). *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires*. Buenos Aires: Cuadernos del CEUR.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2007). *Informe sobre los desalojos y la crisis de la vivienda en Buenos Aires*.
- DEL RÍO, J. P. (2009). *Política de vivienda y acceso a la ciudad. Las tierras y los proyectos urbanos en el Conurbano Bonaerense*. Infohábitat-UNGS, mimeo.
- DI VIRGILIO, M. M. (2007). *Trayectorias residenciales y estrategias residenciales de sectores populares y medios en Buenos Aires*, (Tesis para acceder al grado de doctor en Ciencias Sociales), Universidad de Buenos Aires.
- DI VIRGILIO, M. M. y RODRÍGUEZ, M. C. (2013). Buenos Aires, una ciudad sin techo. *Voces en El Fénix*, 4 (22).
- DUHAU, E. y GIGLIA, A., (eds.) (2008). *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI.
- ELIAS, N. et SCOTSON, J. L. (1997). *Logiques de l'exclusion. Enquête sociologique au cœur des problèmes d'une communauté* (1965). Paris: Fayard.
- GORELIK, A. (2011). "Roles de la periferia. Buenos Aires: de ciudad expansiva a ciudad archipiélago", *Correspondencias. Arquitectura, ciudad, cultura*, Buenos Aires, SCA/Nobuko, 2011.
- HERZER, H. (org.) (2008). *Con el corazón mirando al Sur. Transformaciones en el Sur de la Ciudad*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- LÉVY, J. (1994). *L'espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris: Presses de Sciences Po.
- LUSSAULT, M. (2009). *De la lutte des classes à la lutte des places*. Paris: Grasset.

MELÉ, P. (2012). Pour une géographie des conflits urbains de proximité en Amérique Latine. *Géocarrefour*, 87/1, p. 3-12.

OSTUNI, F. (2009). *Políticas habitacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del programa federal de construcción de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires*. Tesis de maestría. Universidad de Buenos Aires.

OSZLAK, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Humanitas/Cedes.

PRÉVÔT-SCHAPIRA, M. F. (1996). "Las políticas de lucha contra la pobreza en la periferia de Buenos Aires, 1984-1994". En: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 58, No. 2 (abr.-jun.), pp. 73-94.

—— (1999) "From Utopia to Pragmatism: The Heritage of Basismo in Local Government in the Greater Buenos Aires Region. *Bulletin of Latin American Research*, 18 (2), pp. 227-239.

—— (2001) "Buenos Aires, mondialisation et nouvel ordre politique". *Hérodote* (101).

PRÉVÔT-SCHAPIRA, M.F y R. CATTANEO PINEDA (2014), La fragmentación urbana diez años después. ¿Qué hay de nuevo en las metrópolis Latinoamericanas? In J.J. Michelini (coord.), *Desafíos metropolitanos: un diálogo entre Europa y América Latina*, Madrid, Editorial Cataratas

—— (2015) La cuestión de la vivienda social en Buenos Aires y México. Lógicas institucionales y trayectorias metropolitanas. En: Alba Vega, C. y Labazée, P. (coords.). *Metropolización, transformaciones mercantiles y gobernanza en los países emergentes. Las grandes ciudades en las mutaciones del comercio mundial*. México: El Colegio de México/Instituto de Investigaciones para el Desarrollo (IRD).

PRIVITELLIO, L. y ROMERO, L.A. (2005). "Organizaciones de la sociedad civil, tradiciones cívicas y cultura política democrática: el caso de Buenos Aires, 1912-1976". *Revista de Historia*, 1 (1).

ROYO, L. (2011). Las políticas de vivienda en la ciudad de Buenos Aires desde la perspectiva de los derechos humanos. Recuperado de www.derhuman.jus.gov.ar/conti/.../royo_mesa_2.pdf.

SABATINI, F. y BRAIN, I. (2008). "La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves". *Revista EURE* (103), pp. 5-29.

SCHAVELZON, S. (2007), "El *Gestionismo* y el *Politicismo* en el Estado: el caso de dos estilos de gobierno en la Comisión Municipal de la Vivienda de la ciudad de Buenos Aires", *Campos* 8 (2): 41-63.

SCHIJMAN, E. (2013). "Usages, pactes et 'passes du droit'. L'accès au logement social à Buenos Aires". En: *Déviance et Société*, 1 (vol.37).

SINDICATURA GENERAL DE LA CIUDAD (2007). *Diagnóstico Institucional: Asentamientos Precarios, Villas, NHT, Inmuebles intrusados, Barrios Municipales y Complejos habitacionales* (Informe Especial UPE N° 3).

SMITH, N. (1979). "Toward a theory of Gentrification: A Back to the City Movement by Capital, not People". *Journal of the American Planning Association*, 45 (4) pp. 538-548.

VERBITSKY, B. (1957). *Villa miseria, también es América*. Buenos Aires: Kraft.

VERGER, P. (2012). *Une politique publique sous tension. Les incertitudes du Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV) à Buenos Aires*. IHEAL/Université Paris III, Master 2R.

BIENESTAR INFANTIL Y DIVERSIDAD FAMILIAR.

INFANCIA, PARENTALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA*

Dolors Comas-d'Argemir

UNIVERSIDAD ROVIRA I VIRGILI, TARRAGONA (ESPAÑA)

RESUMEN

El reconocimiento de la diversidad familiar es un componente esencial para el bienestar de la infancia. Las familias han experimentado fuertes cambios en su composición y relaciones internas y esto es especialmente relevante en la España de los últimos cincuenta años, en que se ha pasado de un modelo familiar único (matrimonio heterosexual con hijos) a una diversidad de formas de convivencia y a una democratización de las relaciones entre hombres y mujeres y entre generaciones. En este artículo presentamos las políticas públicas dirigidas a la infancia, con especial referencia a las relacionadas con el reconocimiento de las nuevas realidades familiares. Constatamos que las políticas de infancia y las políticas familiares han sido de poca entidad y de gran fragilidad en España y que los avances que se produjeron a finales del siglo XX, coincidiendo con el desarrollo del Estado del bienestar, se han visto truncados con la gran depresión económica y las políticas neoliberales de austeridad, que limitan la responsabilidad del Estado y sitúan a la familia como garante del bienestar infantil, acentuando el riesgo de pobreza infantil. Es en este contexto en el que hay que interpretar la escasa sensibilidad pública hacia las nuevas necesidades de las nuevas familias.

Palabras clave: Infancia - políticas públicas - familia - diversidad familiar

ABSTRACT

Recognising family diversity is essential for infant welfare. The composition and internal relations of families have undergone significant changes, and this has particularly been the case in Spain in the last fifty years, where society has moved

* El presente artículo se ha redactado en el marco del proyecto de investigación "Adoptions and fosterages in Spain: tracing challenges, opportunities and problems in social and family lives of children and adolescents". Ministerio de Ciencia e Innovación (CSO2009-14763-C03-01).

Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas agradece a Dolors Comas-d'Argemir, miembro de su Comité Internacional, la posibilidad de esta publicación.

from a single family model (heterosexual married couple with children) to a variety of ways of cohabiting and a democratisation of relations between men and women and between generations. In the present article we present public policies aimed at children in Spain, with particular focus on those intended to address new family structures. We find that little importance has been attached to child and family policies and that those that have been implemented are very weak. Furthermore, the advances made towards the end of the 20th century with the founding of the welfare state have been eroded by the economic depression and by neoliberal policies of austerity that limit the State's responsibility and make the family the sole guarantor of child welfare, thus increasing the risk of child poverty. This context offers an explanation for policy makers' lack of sensitivity towards the new needs generated by new family models.

Keywords: Infancy - public policies - family - family diversity

Recibido: 06/03/2017 / Aceptado: 06/03/2017

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas dirigidas a la infancia y la adolescencia vienen marcadas por los principios establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989. Intentaré exponer cómo se concreta la aplicación de estos derechos desde las políticas públicas existentes en España, teniendo en cuenta los recursos destinados a esta población y a la provisión de sus necesidades, las percepciones culturales y sociales respecto de la infancia y la prioridad que se otorga a sus derechos. Me centraré especialmente en la vinculación entre infancia y diversidad familiar, teniendo en cuenta que el bienestar de la infancia es inseparable del reconocimiento de las nuevas realidades familiares, así como de las actuaciones públicas para proporcionar oportunidades a las familias en el ejercicio de sus responsabilidades o para garantizar sus derechos en educación, salud, justicia o cultura. La dimensión de género atraviesa estas cuestiones, tanto por lo que respecta a la distribución desigual de responsabilidades en hombres y mujeres, como por las expectativas hacia niños y niñas en función de su sexo.

LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA. UNA RELACIÓN CONTRADICTORIA

Las políticas sociales orientadas a la infancia no han sido una prioridad en España. No lo fueron durante la dictadura franquista que impulsó, eso sí, una política familiar conservadora y anacrónica, que puede ser cualificada como pronatalista y anti-

feminista (Valiente, 1996) y que se mantuvo sin apenas cambios durante la llamada transición democrática de los años setenta. Con la aprobación de la Constitución Española en 1978, el Estado se organizó desde nuevas instituciones democráticas y las Comunidades Autónomas asumían las competencias en servicios sociales, de manera que el mapa de políticas de infancia y familia pasó a ser complejo y variado, tanto por las iniciativas derivadas del Estado como por las ejercidas por los gobiernos autonómicos y locales, que en algunos casos impulsaron medidas innovadoras, tanto desde el punto de vista normativo (en 1988 se aprobaba, por ejemplo, en Cataluña, la primera ley que reconocía en España las parejas de hecho) como desde los planes de actuación (escuelas para la pequeña infancia, por ejemplo). En este nuevo contexto democrático se modifica el estatus legal de los niños y niñas y se emprenden las medidas para asegurar el *derecho de protección* de la infancia, así como las medidas referidas a los *derechos de provisión*, relacionados con el acceso a los recursos de la infancia y de sus familias.

Las primeras medidas destacables se relacionan con la reforma del Código Civil, en 1981, para eliminar la discriminación entre niños y niñas en función de la situación matrimonial de sus progenitores y de las diferencias entre filiación natural y adoptiva.¹ Se igualan derechos, se establece la patria potestad igualitaria y se fija la mayoría de edad en los 18 años. En 1987, se reforma nuevamente el Código Civil, en este caso para regular la adopción e instaurar la figura del acogimiento como forma de protección de los menores desamparados.² Se pasa así de la figura de la beneficencia sobre niños abandonados a la intervención profesionalizada con la garantía del Estado. Se reforman también los antiguos internados para convertirlos en centros de acogimiento de menores (Gaitán, 2011).

En la década de los años ochenta y noventa del siglo pasado, el gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) emprendió importantes políticas sociales, relacionadas con la educación, la sanidad y las pensiones, configurando el actual sistema de acceso universal y de individuación de los derechos. Se realizaron también políticas de género (las llamadas políticas de igualdad de oportunidades) para conseguir una mayor presencia de las mujeres en el ámbito laboral y social, y se creó un servicio público de servicios sociales. Son políticas todas ellas que revierten en favor del bienestar individual y familiar, pero ni la familia ni la infancia fueron objeto de intervención directa. La dictadura franquista estaba demasiado cerca y, en un momento de eclosión de las libertades personales y de nuevas formas de convivencia, los partidos políticos no consideraron oportuno proteger a la familia, demasiado identificada con la visión conservadora de la dictadura fran-

¹ Ley 11/1981, del 13 de mayo, de modificación del Código Civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio.

² Ley 21/1987, del 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción.

quista. Desde los partidos de izquierda se entendía, además, que la institución familiar dificultaba la emancipación de las mujeres. Las políticas familiares, bien extendidas en Europa en aquellos años, estaban así ausentes en España (Salido y Moreno, 2007).

En lo que respecta a la infancia, España ratificó en 1990 la CDN y se establecieron nuevas medidas protectoras para los menores desamparados.³ El principal cambio radica en reconocer a niños y niñas como sujetos de derechos y se introduce el concepto de riesgo para intervenir ante situaciones que puedan perjudicar el desarrollo de la infancia, reconociendo que el interés superior de la infancia ha de guiar las políticas públicas. Indico, a modo de comentario, que esta ley tiene como paradigma la protección más que los derechos integrales de niños y niñas, tal como muestra el propio uso del término *menor* y no el de *infancia*. Se legisla también respecto de la responsabilidad penal de los menores, incorporando garantías jurídico-penales en el caso de infracciones cometidas por menores y apostando por medidas reparadoras de carácter educativo.⁴

A partir del año 2000 se produjo en España un redescubrimiento y auge de las políticas familiares (Comas-d'Argemir, 2012). Se habían iniciado ya anteriormente con el gobierno del Partido Popular (PP) (1996-2004), que sí hizo de la familia un eje importante de su discurso, en este caso desde una visión conservadora. Lo más destacable fue la aprobación, en 1999, de la Ley de conciliación de la vida familiar y laboral, que introdujo permisos y licencias para el cuidado infantil y los cuidados familiares,⁵ así como la introducción, en el 2003, de prestaciones económicas (el pago de 100 euros mensuales a las madres trabajadoras con hijos menores de 3 años) y de medidas fiscales. Estas políticas reforzaban los roles tradicionales de género (al entender que eran las mujeres las que debían conciliar trabajo y familia y no los hombres); favorecían a los grupos solventes (al disminuir la progresividad fiscal) y mantenían los modelos de familia tradicional, evitando reconocer las nuevas realidades emergentes y siendo especialmente beligerantes con las iniciativas que sí lo hicieron (como el matrimonio homosexual, por ejemplo) (Comas-d'Argemir *et al*, 2016).

Las políticas de apoyo a la familia y a la infancia continuaron con el gobierno del PSOE (2004-2011), que hizo un giro radical en este campo y, además de impulsar nuevas políticas de género, situó a la familia en el eje central de las políticas socia-

³ Ley Orgánica 1/1996, del 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

⁴ Ley Orgánica 5/2000, del 12 de enero, de regulación de la responsabilidad penal de los menores.

⁵ Ley 39/1999, del 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

les. Se reguló el matrimonio entre personas del mismo sexo⁶ y se aprobaron la Ley de la Igualdad (que introdujo un permiso de paternidad),⁷ la Ley de Dependencia,⁸ la Ley de adopción internacional⁹ y la Ley contra la violencia de género.¹⁰ Se introdujeron prestaciones con evidente gancho electoral, como los 2500 euros por nacimiento (el llamado cheque-bebé, que estuvo vigente solo cinco años); otras políticas, bien interesantes, como el ya mencionado permiso de paternidad, y otras contradictorias (como no haber podido resolver el mantenimiento de un elevado número de niños y niñas tutelados en centros residenciales). En todo caso, se iniciaba una línea hacia la universalización de las políticas de infancia, con imperfecciones, pues faltaba una visión global desde el punto de vista conceptual y de objetivos, y tuvo dificultades de aplicación por la complejidad en la distribución de competencias (Jordana, 2013). La medida más interesante de este período fue el “Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009” (I Penia), que sí bordaba de manera integral y transversal la atención a la infancia. Constaba de 11 objetivos estratégicos referidos al establecimiento de sistemas de información compartidos, coordinación entre administraciones públicas, apoyo a las familias, sensibilización social, atención a la infancia en riesgo, educación y salud de calidad, protección del medio ambiente, así como garantizar la participación efectiva de niños y niñas como ciudadanos de pleno derecho. No ha habido tiempo para poder evaluar la eficacia de estas actuaciones –ya que las políticas de austeridad han sido eliminadas o reducidas drásticamente, sin que haya habido respuesta social alguna– y débil motivación de partidos, sindicatos y Administraciones públicas. Y a pesar del esfuerzo realizado en incrementar las prestaciones por hijos a cargo (protección familiar), este capítulo del gasto social siguió siendo de los más bajos de la Unión Europea (Bianculi & Jordana, 2016). En el año 2009, por ejemplo, la media que la UE destinó a protección familiar fue del 2,26% del PIB, mientras que en España solo alcanzó el 1,51%.

Entre 1999 y 2016 se han podido identificar en España 115 planes orientados a la infancia y a la adolescencia. 16 planes han sido realizados por Comunidades Autónomas; 97, por municipios y 2 corresponden al ámbito del Estado (Gaitán et al., 2017). Hay que destacar, en este último caso, la aprobación de dos leyes en el año 2015 que modifican el sistema de protección a la infancia y que inciden nuevamente en las

⁶ Ley 13/2005, del 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de contraer matrimonio.

⁷ Ley Orgánica 3/2007, del 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

⁸ Ley 39/2006, del 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

⁹ Ley 54/2007, del 28 de diciembre, sobre Adopción Internacional.

¹⁰ Ley Orgánica 1/2004, del 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

medidas protectoras y no tanto en los derechos de la infancia como colectivo.¹¹ Destaco también la elaboración del II Plan Estratégico de Infancia y Adolescencia 2013-2016 (II Penia), aprobado en abril de 2013, que intenta definir un marco de cooperación entre la Administración del Estado y las Administraciones Autonómicas y locales. Es una iniciativa interesante, pero el presupuesto que se le asignó es decepcionante y, además, el Estado solo asumía el 14% del gasto total y derivaba el resto (el 86%) a las Comunidades Autónomas. Y son iniciativas que se aprueban en plena crisis económica y recorte del gasto público, por lo que tienen, en la práctica, escasa incidencia.

Hay una distancia muy importante entre lo que se legisla y lo que se aplica realmente y, además, las diferencias entre Comunidades Autónomas en criterios y en implicación pueden ser muy importantes. Muchas de las leyes o actuaciones mencionadas nunca se han cumplido en su integridad, porque nunca se habilitaron los presupuestos necesarios para llevarlas a cabo, que, como mucho, alcanzaban a la protección de los menores más vulnerables. Cuesta entender que los niños y niñas tienen derechos por sí mismos, como ciudadanos, como infancia, no meramente como *menores* sujetos a la intervención, protección y vigilancia. Eso sí, la retórica de ensalzamiento y protección a la infancia es encendida, aunque la práctica sea otra cosa, porque el esfuerzo normativo no ha ido acompañado del esfuerzo presupuestario correspondiente. Pero no solo esto: las contradicciones entre algunas de las políticas impulsadas han sido flagrantes.

El caso de la educación es una muestra de estas contradicciones y políticas erráticas. Desde el inicio de la transición democrática tras la muerte del dictador Francisco Franco (en 1975), han estado vigentes nada menos que siete leyes de educación y dos de ellas nunca llegaron a aplicarse. Ninguna de estas leyes ha tenido consenso político y social, entre otros motivos porque siempre ha interferido la defensa corporativa de los intereses de la Iglesia Católica, que en España tiene fuerte presencia en el sector educativo. Además, los gobiernos que han tenido que aplicar leyes impulsadas por sus predecesores lo han hecho sin ganas ni voluntad política y pronto han promovido cambios normativos. Más allá de la bondad de cada una de estas siete leyes, con sus cambios en ciclos educativos y reestructuración docente, lo preocupante es su volatilidad, la imposibilidad de mostrar la eficacia de cada sistema porque no se han destinado los medios suficientes, debido, justamente, a esta falta de consenso. El elevado fracaso escolar existente en España tal vez esté relacionado con esta política errática en materia educativa, que supone una falta de compromiso público real. Es significativo que en el proceso participativo que

¹¹ Ley Orgánica 8/2015, del 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; y Ley 26/2015, del 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. La razón de que la reforma se realizara en dos leyes es que todo lo que afecte a derechos fundamentales y libertades públicas (como el internamiento en centros por trastornos de conducta, por ejemplo) debe ser aprobado por Ley Orgánica, mientras que las demás cuestiones se regulan por ley ordinaria.

acompañó a la elaboración del II Penia, los niños y niñas pidieran que no se hicieran nuevos cambios en el sistema educativo. Son conscientes de que ellos son víctimas de esta situación, que no parece responder tanto a los intereses de la infancia como a necesidades organizativas del sistema educativo en función de determinadas prioridades políticas.

Otra medida contradictoria e incluso discriminatoria respecto de la infancia. En el año 2006, se modificó la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal del Menor que, respondiendo a las directrices de la CDN, preveía aplicar medidas educativas en Medio Abierto, para favorecer la resocialización de los menores infractores, y limitaba la imposición de internamiento a los casos más graves: a los delitos relacionados con la violencia, la intimidación o el riesgo a la vida. Por tanto, se daba prioridad a la intervención educativa más que a la punición (Nájera, 2007).¹² El motivo para cambiar la ley no respondió a una necesidad objetiva, sino al impacto mediático y social del asesinato del joven Rony Tapias por sus compañeros de instituto de secundaria. Así se reconoce en el preámbulo de la nueva ley, donde se especifica que el cambio no se debe a la existencia de más actos violentos cometidos por menores, sino a la fuerte alarma social de alguno de estos actos. Profesionales y expertos en la materia criticaron en su momento que la alarma social, el debate mediático y el oportunismo político condujeran a realizar modificaciones contradictorias en los derechos de la infancia. La principal modificación a la Ley 8/2006 consistió en incrementar las penas impuestas y en facilitar el internamiento del menor infractor en caso de que el delito se cometiera en banda, organización o agrupación. La paradoja reside en que este supuesto no existía para los adultos, de manera que cometer un delito en grupo era agravante para un menor, pero para un adulto no. Menos intervención educativa, más punición y discriminación del menor respecto al adulto.

Otra de las políticas contradictorias ha sido la relativa a los medios de comunicación. España, cuando hizo la trasposición de la normativa europea de protección de la infancia, no incluyó la prohibición de emitir pornografía y violencia gratuita en abierto en televisión. Esto se solucionó con la Ley General de la Comunicación Audiovisual del año 2010, que, además, quiso reforzar la protección a la infancia introduciendo una franja horaria de protección reforzada entre las 08:00 y las 09:00 y entre las 17:00 y las 20:00, durante las cuales solo se pueden emitir contenidos para menores de 13 años.¹³ Esta disposición es vulnerada frecuentemente por algunas cadenas privadas, en las que el insulto, la mala educación, el lenguaje procaz, los gritos y la exhibición de ordinariez constituyen la tónica general. Son programas que distan mucho de ser educativos; tampoco lo pretenden ser ni tienen por

¹² Ley Orgánica 8/2006, del 4 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000, del 12 de enero, de regulación de la responsabilidad penal de los menores.

¹³ Ley 7/2010, del 31 de marzo: Ley General de la Comunicación Audiovisual.

qué serlo, pero sí incumplen el Acuerdo para el Fomento de la autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia, firmado en el año 2004 y posteriormente en el 2007, entre el gobierno español y las grandes cadenas televisivas (Radiotelevisión Española, Antena 3 de Televisión, Telecinco y Sogecable), por el cual se adquiría el compromiso de evitar la emisión de programas inadecuados (es decir, *telebasura*) en horarios en que niños y niñas pudieran estar frente a las pantallas. A pesar de ello, las cadenas de televisión privadas siguieron emitiendo este tipo de programas y no ha habido una actuación firme por parte del gobierno español) para hacer cumplir, por lo menos, la legalidad vigente. Los intereses de las grandes cadenas televisivas parecen primar por encima del interés superior de la infancia.

Y citemos una contradicción más, la que afecta a los niños y niñas en situación de desamparo. En 1987 se introdujeron cambios legales de peso en la protección jurídica y social de la infancia, con un giro importante en la forma de protección, que pasa de la beneficencia a la intervención profesionalizada, en la que la infancia es sujeto de derechos y ha de asegurarse su superior interés en la toma de decisiones.¹⁴ La adopción se entiende como una forma de integración del niño a un medio familiar. Se introduce la figura del acogimiento familiar y se modifica la concepción de los centros residenciales de acogida, que dejan de ser centros cerrados que incluyen la escolarización para pasar a ser centros abiertos, vinculados a los servicios sociales, con vocación de normalizar la vida de los niños tutelados. Posteriormente, hubo nuevas modificaciones legales referidas a la adopción, pero las bases del sistema se fundaron ya en el año 1987.¹⁵ La contradicción está en la discordancia entre la existencia de numerosos niños en situación de desamparo que han de ser institucionalizados en centros, en tanto que hay una parte importante de padres y madres potenciales, con deseos de adoptar una criatura, que no encuentran en el acogimiento preadoptivo una opción viable y han de plantearse una adopción internacional.

Me centraré a partir de ahora en las políticas de apoyo a las familias en sus responsabilidades de cuidado, educación y desarrollo de la infancia, y en apuntar hacia qué necesidades se deberían cubrir. Todo ello en el marco de nuevas realidades familiares que han modificado de forma profunda las formas de organizar y entender la convivencia y en el marco de otorgar mayor centralidad a la infancia.

BIENESTAR INFANTIL Y DIVERSIDAD FAMILIAR

La familia en España ha experimentado cambios muy profundos, básicamente relacionados con la crisis del modelo patriarcal, la elevada presencia de las mujeres en

¹⁴ Ley 21/1987, del 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción.

¹⁵ Ley 54/2007, del 28 de diciembre, sobre adopción internacional.

el mercado de trabajo, el aumento de la esperanza de vida, el incremento de las situaciones de dependencia, el envejecimiento de la población, la baja natalidad o la difícil transición de los jóvenes a la vida adulta. Pero quiero destacar especialmente la diversidad de modelos familiares y de convivencia, que contrasta con el modelo monolítico de familia que existía durante la dictadura franquista. No hace tantos años de esto y, por ello, los cambios han sido vertiginosos, una verdadera eclosión de opciones personales y formas de convivencia que se equiparan a la situación de los países más avanzados de Europa y muestran la flexibilidad y tolerancia de la sociedad española. A ello hay que añadir la diversidad procedente de la elevada incorporación de inmigración extranjera, procedente mayoritariamente de países latinoamericanos, africanos y del este de Europa y que constituye actualmente el 11% de la población, con mayor concentración en las provincias de Madrid, Barcelona y Alicante, que albergan al 45% de la población extranjera. En este sentido, las tendencias son las siguientes:

- 1) La familia tradicional ha perdido peso relativo y centralidad social. El modelo basado en la aportación de un solo salario por el hombre y la dedicación exclusiva de la mujer al trabajo familiar es hoy minoritario. Predomina, en cambio, la familia en la que hombres y mujeres hacen trabajos remunerados, con los cambios que esto ha representado en la organización de la vida doméstica y en las relaciones de pareja, que actualmente es más igualitaria, más negociada –también más frágil–, que ha puesto en crisis el modelo patriarcal.
- 2) Las formas de convivencia familiar se han diversificado y configuran un escenario muy heterogéneo y plural. Hoy, en España, la suma de hogares unipersonales, unigeneracionales y monoparentales, de parejas de hecho y de parejas del mismo sexo es ya una compleja realidad social mayoritaria. Las rupturas matrimoniales conducen también a formas familiares complejas. En este contexto, se han incrementado las *familias no convencionales* (homoparentales, de madres solas, reconstituidas o combinadas y transnacionales), así como las familias con niños y niñas procedentes de la adopción internacional o de la gestación subrogada, que añaden diversidad a la diversidad.
- 3) Persisten y se incrementan las desigualdades entre familias y la exclusión social, que tiene su origen en las situaciones de precariedad y en la desestructuración familiar, fuertemente relacionada con los efectos de la gran depresión económica que se inició en el año 2008 (desempleo, pérdida de vivienda, aumento de la pobreza y la desigualdad).

El incremento de la diversidad familiar y de la heterogeneidad étnica de la población, así como el impacto de la crisis económica en las familias, exige una mayor atención a las posibles diferencias en el bienestar de la infancia que vive en distintos tipos de hogar. Hay situaciones en las que se acumulan los riesgos de caer en

la pobreza, como sucede en el caso de familias inmigradas en situación irregular o en el de las familias monoparentales, en las que no se pueden repartir las responsabilidades de mantenimiento y cuidado de los hijos y que cuentan, además, con menos ingresos (Flaquer *et al.*, 2006). Los divorcios generan una situación de transición familiar, que convierten en frágiles las trayectorias individuales de los adultos más vulnerables de la pareja, y esto repercute en la infancia. La pobreza infantil es una consecuencia directa de todas estas situaciones y está aumentando de forma alarmante.

La situación de la familia incide fuertemente en la infancia. Al plantear las políticas públicas, hay que evaluar cómo se efectúa el reparto de responsabilidades entre familia y Estado para la protección y desarrollo de la infancia (Esquivel *et al.*, 2012). En la sociedad española, el Estado ha asumido proporcionar a la infancia una educación útil para su futuro, pero la crianza y sustento de los hijos se ha dejado en manos de la familia, que se constituye como el único garante del bienestar infantil. Este tipo de compromiso social hace que el Estado se considere un mero complemento de la obligación familiar, de manera que protege débilmente estas obligaciones (dando apoyo) y excepcionalmente, en situaciones de desamparo, sustituye a la familia. Este planteamiento hace que solo se contemple parcialmente la realidad de la vida de la infancia, a la vez que refuerza su concepción subordinada, haciéndola visible únicamente cuando puede ser objeto de protección o de reforma (Gai-tán, 2006: 75).

Las responsabilidades familiares, por otro lado, se encuentran desigualmente repartidas entre hombres y mujeres. La llamada crisis de los cuidados expresa el colapso de un modelo asistencial basado en una familia que ya no existe, en una escasa implicación de los hombres en el trabajo familiar y en una falta de compromiso de los poderes públicos. Asumir las responsabilidades de crianza así como la atención a los adultos mayores en situación de dependencia constituye hoy uno de los aspectos en que se expresan con mayor crudeza las desigualdades de género y la debilidad de las políticas públicas, que se han resuelto en parte con la externalización de los cuidados hacia personas o instituciones ajenas a la familia (Comas-d'Argemir, 2014).

Una mayor centralidad de la infancia en las políticas públicas supondría una profunda reformulación, orientada a atender las necesidades de bienestar y educación de la infancia, a potenciar la parentalidad positiva y a incorporar la participación de la infancia en la toma de decisiones que les atañen. Y es que el bienestar de la infancia no es solo un asunto que corresponde a las familias, sino que es también responsabilidad del conjunto de la sociedad. Este cambio de foco es importante en términos de solidaridad intergeneracional y de justicia social, actualmente están descompensadas. Efectivamente, el sostenimiento de las personas ancianas queda garantizado a través del sistema de pensiones y de servicios sociales: todas las

generaciones adultas contribuyen al bienestar de todos los mayores mediante las cotizaciones y los impuestos. En cambio, no sucede así en el caso de la infancia, en que solo un pequeño grupo de adultos (los que tienen hijos) contribuye al bienestar de los menores desde su esfuerzo particular (excepto por lo que respecta a la educación). El bienestar de la infancia está así condicionado por la situación familiar, de manera que los niños sufren un mayor riesgo de pobreza en situaciones de precariedad sin que haya el esfuerzo de solidaridad que se hace para las demás generaciones (Gaitán, 2006: 79).

La centralidad de la infancia en las políticas públicas implica también darles voz. La infancia y la juventud son construidas por sistemas de expertos –desde la medicina, el sistema educativo o los sistemas de protección social– en su consideración de *menores*, que inferioriza a estos y los convierte en objetos de intervención. Se trabaja sobre la infancia pero no *con* la infancia y esto requiere un cambio de paradigma. La participación de la infancia no puede limitarse a espurias intervenciones de un día en consejos municipales o parlamentos. Es algo más. Es considerar su condición de ciudadanos aunque no voten y no decidir todo sobre sus vidas porque se consideren seres vulnerables o inacabados. Se trata de reivindicar la voz y los derechos de niños y jóvenes, capturando sus preocupaciones y aspiraciones antes de que sean interpretadas desde una perspectiva adulta (Jociles *et al.*, 2011). Se trata también de reconocer la diversidad de experiencias de la vida por la que atraviesan niños y niñas, que se relacionan con la desigualdad social, la diversidad cultural y el género. Porque, instituida la infancia como categoría, hay el peligro de homogeneizarla y de enmascarar su diversidad. Hay que preguntarse, en cambio, para qué niño o niña se están pensando y diseñando las políticas públicas.

NUEVAS NECESIDADES DE LAS NUEVAS FAMILIAS. QUÉ POLÍTICAS PÚBLICAS

COMBATIR LA POBREZA INFANTIL

Los últimos datos de la Unicef (2016) sobre bienestar infantil en España indican que el 34% de los niños y niñas viven en riesgo de pobreza. Estos datos van en la línea que aparecía ya en el informe de la Unicef del año 2013, que evaluaba el bienestar infantil en los 29 países más ricos del mundo y revelaba el dramático descenso que se había producido en España, ya que en tan solo cinco años pasó del quinto lugar en bienestar infantil al 19. Son niños que se encuentran excluidos de las oportunidades que la sociedad considera normales. No se trata solo de tener cubiertas las cuestiones materiales, sino también de la brecha de desigualdad, que cada vez es más profunda, y en este terreno España ocupa el último lugar entre los países ricos.

Los preocupantes datos en pobreza infantil tienen que ver con un problema de raíz en el modelo de estado de bienestar. La depresión económica ha agravado los efectos de una problemática estructural ya existente (Mari-Klose *et al.*, 2016), que radica en tres problemas básicos: 1) Un escaso desarrollo de las políticas familiares. España es uno de los países de la Unión Europea que menos invierte en protección social y el porcentaje destinado a familia e infancia es ínfimo. Esto se debe, en buena parte, a la concepción privada que todavía existe en relación a la familia, a quien se atribuye la responsabilidad sobre la infancia, con escasa implicación del Estado. Olga Cantó (2011) ofrece abundante y detallada información sobre las transferencias monetarias destinadas a la infancia por el Estado y las Comunidades Autónomas. 2) Una visión economicista de la pobreza en las políticas públicas, que reduce la infancia a ser una *carga familiar* y no un sujeto de derechos, por lo que el Estado se limita a asignar recursos complementarios para las familias y lo hace de manera escasa, pues solo interviene a través de programas asistencialistas que no corrigen la situación. 3) La pobreza infantil se considera un problema familiar y no un problema social, por lo que apenas ha entrado en el debate social y político. La pobreza infantil se construye como un cúmulo de casos particulares y no como una responsabilidad del conjunto de la sociedad entera. Como señala Rodríguez Cabrero (2014), la filosofía de la inversión social no ha sido un factor constitutivo de las políticas públicas y ha estado subordinada a la emergencia social.

Hay que señalar que actualmente se está luchando por sacar la pobreza infantil del ámbito doméstico, dar visibilidad a la gravedad de la situación y concienciar de la responsabilidad social sobre la infancia, que es sujeto de derechos. Se están construyendo así nuevos relatos para motivar la acción pública y erradicar la pobreza infantil poniendo el acento en las consecuencias sociales que conllevaría no actuar (Mari-Klose & Mari-Klose, 2015). Esto se está realizando especialmente desde diferentes organismos internacionales (Unicef, Save the Children, Oxfam). En España se ha constituido una Plataforma de Infancia, integrada por unas sesenta entidades y asociaciones, que han logrado que en el Congreso de Diputados se constituya una comisión permanente para alcanzar un Pacto de Estado por la Infancia, a fin de abordar el problema de la pobreza infantil y alcanzar un compromiso real con los derechos de la infancia. Habrá que ver sus resultados.

La necesidad de reformular el estado del bienestar centrándolo en la infancia es una propuesta que va en la línea de atender las necesidades de bienestar y de educación de la infancia ya desde sus primeros años (Esping-Andersen, 2007; Lewis, 2006). Esto implica que la protección social se dirija especialmente a la inversión social. Los mecanismos de lucha contra la pobreza infantil deben operar ya en los primeros años de vida, puesto que las experiencias iniciales son fundamentales y la falta de oportunidades en la infancia tiene consecuencias negativas a largo plazo. Los niños pobres serán adultos pobres con hijos también pobres, por

lo que conviene romper cuanto antes esta lógica de transmisión de la pobreza. La menor escolarización, por ejemplo, se traduce en peores empleos y bajos salarios, así como en una mayor probabilidad de seguir siendo pobre (Figari *et al.*, 2010; Magnuson y Votruba-Drzal, 2009). Así, pues, se trata de poner en marcha estrategias preventivas, que sitúan la educación como prioridad. El coste suplementario que esto entraña es escaso si se tiene en cuenta que actuar tardíamente mediante la enseñanza para adultos, los subsidios de desempleo o las políticas activas laborales tiene una eficacia mucho menor.

Las políticas de incremento del empleo juegan un papel muy importante en la lucha contra la pobreza infantil y este tendría que ser un objetivo prioritario, especialmente en un momento de depresión económica como el que se ha vivido en estos últimos años, con elevados índices de desempleo y familias que han llegado incluso a perder su vivienda. Efectivamente, el mayor riesgo de pobreza está en las familias en las que sus miembros están desempleados, en las familias monoparentales y en los hogares donde hay un solo sustentador. El aporte de dos o más salarios a la familia es fundamental, ya que supone poder contar con mayores ingresos. El empleo de las madres permite que la pobreza infantil desaparezca casi automáticamente. Hay, sin embargo, otra consecuencia beneficiosa para los hijos, como es el hecho de que las madres ganen autonomía y poder y los padres estén más predispuestos a dedicar más tiempo y dinero a sus hijos.

Y señalaremos, finalmente, la importancia de las políticas sociales. Un nivel escaso de prestaciones y servicios perjudica a las familias más vulnerables. La contribución de diferentes fuentes de ingresos para las familias (salarios y rendimientos del trabajo, prestaciones sociales, pensiones, servicios de atención a la infancia) es esencial para el bienestar de la infancia. La implicación pública mediante transferencias monetarias o mediante servicios de atención a la infancia (escuelas infantiles, sistemas de guarda, ludotecas infantiles, bibliotecas, centros de deportes, así como las instituciones que acogen a los niños con problemas sociales) constituyen una premisa básica para garantizar el interés superior de la infancia.

¿CONCILIACIÓN O CORRESPONSABILIDAD?

Fomentar el empleo de las madres y los padres implica medidas para posibilitar la conciliación de la vida laboral y la familiar, lo cual abarca desde los permisos maternos y paternos para atender a los recién nacidos o adoptados, las facilidades de reincorporación a la vida laboral, así como la atención a la pequeña infancia. Hablar de conciliación significa reconocer la existencia de un conflicto, que se expresa en la vida cotidiana y afecta de forma desigual a hombres y a mujeres (Carrasquer *et al.*, 2007; Recio, 2015; Torns, 2005). Se trata, pues, de establecer cuál es el compromiso público en la atención a la infancia y cómo se puede estimular un reparto del cuidado entre hombres y mujeres, una corresponsabilidad mutua.

Las medidas de conciliación se han concebido en España como un problema de las mujeres y hacia ellas se han dirigido prioritariamente. La Ley de conciliación, aprobada en el año 1999, resulta insuficiente; algunos aspectos se revisaron posteriormente, pero esencialmente son las mujeres las que padecen discriminación en el empleo y ven afectados sus proyectos de maternidad. Se ha podido comprobar que los países europeos con mejores condiciones de empleo para las mujeres tienen hoy las tasas de fecundidad más elevadas (Francia, Islandia, Suecia, Noruega), mientras que ocurre lo contrario en los países con mayor precariedad e inestabilidad laboral, como es el caso de Grecia, Italia, España y Polonia (Adsera, 2011; Krause y De Zordo, 2012; Mishtal, 2014). Las jornadas a tiempo parcial han sido más una estrategia utilizada por las empresas para su organización interna que un apoyo efectivo a la conciliación y a la parentalidad positiva. Por otro lado son políticas pensadas para quien cuenta con una situación laboral estable y relativamente satisfactoria (contrato indefinido, retribución suficiente) y no contempla las nuevas realidades de convivencia familiar, como las parejas de hecho, las familias monoparentales o las parejas homosexuales. La desigualdad en la distribución del trabajo entre hombres y mujeres incluso se ha acentuado, pues es muy superior el acceso de las madres a las responsabilidades de obtención de ingresos que el acceso de los padres a los cuidados domésticos. Hoy en día la conciliación acaba configurando un equilibrio precario que recae principalmente en las madres, en tensión entre sus responsabilidades de cuidado de la familia y sus carreras y oportunidades profesionales. Ante esta situación, que se reproduce en diversos países, la Unión Europea está dando un nuevo impulso a las políticas de conciliación, de manera que la Hoja de Ruta de la Comisión Europea-2015, titulada “Nuevo comienzo para hacer frente a los desafíos de la conciliación de la vida que enfrentan las familias trabajadoras”, contempla tres factores esenciales a impulsar: el derecho a la gestión flexible del tiempo de trabajo, la promoción de los permisos parentales para los hombres, y servicios de cuidado asequibles y de calidad (Rodríguez González, 2017).

La introducción de un permiso de paternidad de cuatro semanas propio de los hombres (no cedido por las mujeres) fue una medida interesante y que vale la pena resaltar. Fue creado por la Ley para la igualdad de mujeres y hombres en el año 2007; empezó aplicándose un permiso de 13 días de duración y, a partir del 2017, tiene vigencia el establecido de cuatro semanas. Al hacer una evaluación de este permiso se ha podido demostrar que existe una asociación positiva entre el uso del permiso de paternidad y una mayor implicación de los padres en los cuidados infantiles (Escot y Fernández, 2012: 123). Pero la brecha mujer-hombre en el uso de los permisos parentales sigue siendo muy grande. La tasa de permisos de los hombres sobre el total de hombres y mujeres en permiso es del 11,34%, que es baja, pero superior a la del período anterior a la reforma en que los hombres utilizaban una parte del permiso de la madre (5,99%). Los autores del informe señalan que esta brecha está causada por la corta duración del permiso de paternidad español

y recomiendan avanzar hacia una plena igualdad de género en el acceso a los permisos parentales y estimular a los varones a implicarse más en los cuidados infantiles y en el trabajo familiar. A iniciativa de la Plataforma por Permisos Iguales e Intransferibles de Nacimiento y Adopción (Ppiina), la Comisión de Igualdad del Congreso de Diputados aprobó por unanimidad, en octubre de 2012, una proposición de ley en la que se insta al gobierno a “avanzar hacia la equiparación de permisos de nacimiento, adopción y acogimiento entre ambos progenitores, de forma que ambos cuenten con el mismo periodo personal e intransferible, eliminando las disfunciones existentes en la legislación actual al respecto y, singularmente, evitando la subrogación de derechos que han de ser individuales”. Años después de haber sido aprobada, esta iniciativa está en vía muerta y no se ha llevado adelante. Sin embargo, esta propuesta ha entrado en la agenda política y ha sido incorporada en los programas electorales de diversos grupos políticos, por lo que no es descartable que se pueda avanzar en esta dirección en los próximos años. Por el momento, el único avance es que el gobierno español actual ha anunciado que se aplicará en su totalidad el permiso de paternidad previsto de cuatro semanas.

PARENTALIDAD POSITIVA

La parentalidad positiva constituye la otra cara de la moneda de la conciliación, pues trata de potenciar la implicación de padres y madres en la crianza, educación y cuidado de los hijos. Ha sido objeto de una Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros, que considera que las políticas públicas deben asumir un papel activo en materia de parentalidad, concediéndole más importancia y apoyo.¹⁶ Esta recomendación tiene en cuenta la mayor variedad de modelos familiares existentes, la baja natalidad, el envejecimiento de la población y los nuevos roles de género, con nuevas demandas sobre las familias. Se define el ejercicio positivo de la parentalidad como el “comportamiento de los padres fundamentado en el interés superior del niño, que cuida, desarrolla sus capacidades, no es violento y ofrece reconocimiento y orientación que incluyen el establecimiento de límites que permitan el pleno desarrollo del niño”. (p. 3). Para ello, dice el informe explicativo de la Recomendación, deberían desarrollarse algunos elementos clave de política familiar: 1) políticas generales de apoyo a las familias, 2) parentalidad positiva, 3) servicios de apoyo a los padres, 4) servicios para padres en riesgo de exclusión social y 5) orientación a los profesionales. Se trata, en definitiva, de reconocer el derecho de los padres a recibir apoyo de las autoridades públicas para cumplir sus funciones parentales. Y se insiste en que deben realizarse esfuerzos para implicar más a los hombres en el cuidado y la educación de sus hijos.

¹⁶ Recomendación Rec (2006)19 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre políticas de apoyo al ejercicio positivo de la parentalidad. Consejo de Europa http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Bienestarinfantil_UNICEF.pdf.

Este planteamiento es innovador respecto de lo que ha sido la cultura familiar en España. Proporcionar servicios a los padres en su función de cuidadores/educadores es también un fenómeno relativamente reciente en muchos países e implica a los diferentes niveles de la Administración pública, siendo de especial importancia los gobiernos y autoridades locales.

La recomendación surge de la constatación de que muchas familias consideran que no pueden incidir lo suficiente en el crecimiento y educación de sus hijos, lo que les hace buscar asesoramiento en su entorno familiar o de amistad, y a veces se recurre a los profesionales. Estamos en una sociedad compleja y cambiante, en la que se han perdido muchos vínculos comunitarios, también la transmisión de saberes entre generaciones, y esto comporta que muchos padres y madres necesiten apoyo, lo cual es especialmente necesario en situaciones en las que se percibe una crisis de la autoridad parental que dificulta la comunicación y la confianza entre padres e hijos.

LA NORMALIZACIÓN DE LAS FAMILIAS DIFERENTES

En España se ha ido produciendo de forma progresiva la regulación de nuevas realidades familiares, lo que implica su reconocimiento. Hace años ya, en los inicios de la democracia, se reconoció el divorcio, la igualdad de los hijos nacidos dentro o fuera del matrimonio y, posteriormente, las parejas de hecho. Más recientemente, se han abordado cuestiones como la reproducción asistida, el matrimonio homosexual, la adopción internacional, la lucha contra la violencia de género o la igualdad entre mujeres y hombres. Este reconocimiento es esencial, ya que tiene consecuencias en el acceso a prestaciones y servicios derivados de las políticas públicas y tiene su impacto en la atención a la infancia. Y puede suceder, como de hecho sucede, que determinadas regulaciones no tengan en cuenta la compleja realidad familiar existente hoy (Comas-d'Argemir *et al.*, 2016). Lo hemos comentado, por ejemplo, en el caso de las medidas de conciliación. Lo mismo sucede con la reforma de la Ley de Dependencia, que ha restringido la consideración de cuidadora familiar a quien se halle conviviendo con la persona afectada, lo que ocurre en un número muy limitado de ocasiones. Y también puede proyectarse en las políticas públicas una ideología contraria a este reconocimiento (como en la reforma de la Ley de Reproducción Asistida, en que la ministra de Sanidad quería eliminar la posibilidad de que mujeres solteras o parejas lesbianas pudieran acogerse a ella). Tal como hemos venido insistiendo, en España no ha habido un impulso en las políticas familiares y esto mismo dificulta hacer políticas específicas que atengan a la diversidad familiar. Sí hemos de señalar, sin embargo, que la diversidad familiar ha sido y es objeto de intervención positiva por algunos Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, que han elaborado planes específicos para la promoción de la diversidad familiar (es el caso, por ejemplo, de la Junta de Andalucía, de la actual

Generalitat Valenciana, de la Generalitat de Catalunya o del Ayuntamiento de Barcelona).

La diversidad familiar puede presentarse a través de criterios múltiples, dependiendo de los aspectos que se seleccionen (características de los progenitores, composición de los hogares, características de la crianza, etc.). Podemos distinguir las familias biparentales, familias monoparentales, familias reconstituidas (tras un divorcio o separación), familias homoparentales, familias transnacionales, familias interculturales, familias adoptivas, familias en acogimiento, familias numerosas... Las nuevas realidades familiares suponen una redefinición de los vínculos parentales. Es el caso de la adopción, del acogimiento y también de la reproducción asistida y de la gestación subrogada, en que se elaboran nuevos modelos de parentalidad que conceden un lugar a la filiación biológica sin desplazar la filiación jurídica, afectiva y social, de manera que el niño puede tener como referente varias figuras maternas, como la madre de nacimiento, la madre adoptiva, la madre educativa, la madre genética y la madre real, y lo mismo ocurre con las figuras paternas. Algunas personas adoptadas construyen además nuevos vínculos familiares a partir de la búsqueda de sus orígenes. En Cataluña se legisló para garantizar que los niños adoptados conozcan esta condición para que se asuma en la construcción de su identidad. La situación de los niños acogidos o tutelados plantea una situación delicada, relacionada con las causas por las que sus padres biológicos no pueden ejercer como padres en la vida cotidiana. Es algo que suele ocultarse a compañeros de escuela y amigos y que provoca constantes problemas cuando los horarios para visitar al padre o a la madre interfieren, por ejemplo, con los de la escuela. En este caso, la diferencia puede convertirse fácilmente en estigma a ojos de los demás. Los servicios públicos deberían tener en cuenta estas situaciones.

En las familias recompuestas o mixtas, formadas tras un divorcio, en que puede haber hijos de distintos progenitores, se conforman también nuevas formas de concebir la parentalidad y las nuevas relaciones familiares que se generan. La nueva pareja del padre o de la madre se añade a los progenitores biológicos; los abuelos se multiplican; los hermanos también, y las dinámicas relacionales son muy diversas, dependiendo de las propias circunstancias en que se concretan los divorcios. En estos casos, la recomposición de los grupos familiares es permanente, pues pueden variar incluso entre días laborales y festivos, entre fines de semana o vacaciones, dependiendo de quiénes tengan la custodia de los hijos y del régimen de visitas (Roigé, 2006).

Estas relaciones cruzadas que se establecen entre hijos y padres, y también en las familias extensas, es lo que se denomina *parentesco plural*. Esta es la normalidad de las familias que son “diferentes” y cada vez hay más familias de este tipo. El parentesco plural no se circunscribe a un solo hogar, sino que las relaciones entrecruzadas se producen entre miembros de distintos hogares. Esta circunstancia no es

nueva en sí misma, porque la relación en red ya existía en las parentelas y familias extensas, y las nuevas realidades familiares no hacen más que asentarse en modelos preexistentes.

Las familias homosexuales son las que más se distancian de los patrones familiares tradicionales. Las parejas de gays y lesbianas están generando nuevas configuraciones familiares. A veces, la formación de parejas no se hace visible, porque no se quiere dar a conocer, pero la existencia de hijos obliga a vivir abiertamente la relación, a menudo acompañada de tensiones ante un posible rechazo del entorno, estigma o discriminación. De ahí la dificultad de reelaborar las relaciones familiares desde la homoparentalidad. El debate respecto a la carencia de las figuras paterna o materna como referentes necesarios a menudo está impregnado de prejuicios, pues las familias homosexuales muestran que la complementariedad sexual está presente en la red familiar o de amistad que colabora en la crianza de los hijos (Cadoret, 2006). Por lo tanto, no es que haya ausencia de referentes masculinos o femeninos, sino que estos se encuentran más allá de las paredes del propio hogar. Posiblemente la acritud que a veces impregna este debate se suavizaría si se tuviera conciencia de que el parentesco en red está también muy presente en las familias adoptivas, en las familias acogedoras, en las familias monoparentales o en las recompuestas, y que años atrás la familia extensa suministraba también distintos modelos o referentes que complementaban los parentales.

Añadamos a este complejo mosaico la especificidad de las familias transnacionales, que son fruto de los procesos migratorios, en que padres e hijos, o cónyuges, pueden estar residiendo en países distintos. El mantenimiento de los lazos familiares a través de la distancia tiene una dificultad añadida, con claras diferencias si la emigración ha sido emprendida por hombres o por mujeres. Son muchas las mujeres que emigran para cuidar y que expresan una gran contradicción entre el hecho de haber dejado a sus hijos y progenitores en su país para ocuparse del cuidado de unos hijos o progenitores que no son los propios (Soronellas, 2010; Gregorio y González, 2012).

Las nuevas realidades familiares son, por consiguiente, muy diversas y complejas y no las hemos reflejado todas. La cuestión es que cada vez es mayor el número de niños que viven en familias que se apartan de los modelos convencionales, y ello no debería contribuir a su estigmatización. Esto es especialmente importante desde el punto de vista educativo, pues justamente en las escuelas es donde conviven niños y niñas procedentes de familias diversas (Cánovas y Sahuquillo, 2010; López y Díez, 2009). Desde las políticas públicas se debería avanzar en el reconocimiento de esta gran diversidad familiar, asumiendo que la infancia de hoy se encuentra con más frecuencia viviendo en familias *diferentes* y normalizando, por consiguiente, esta diversidad. Es esencial también reconocer la importancia del parentesco plural y su función como complemento de las relaciones parentales. No

tener en cuenta estas dimensiones conduce a conclusiones erróneas sobre la naturaleza familiar que repercuten sobre todo en las familias que más se distancian de los modelos tradicionales, dando pie, además, a posibles discriminaciones de niños y adultos. Se debería adaptar también la legislación identificando las necesidades y demandas de las nuevas realidades familiares y fortalecer la pluralidad familiar creando vías de resolución de conflictos, socialización de mayores y menores, y desarrollo de una cultura de la diversidad.

Se necesita un impulso social para crear ambientes ricos en oportunidades y aprendizaje para mantener la vida familiar en circunstancias diversas y cambiantes. Sería muy conveniente para ello escuchar a los niños y niñas sobre estas cuestiones. Seguro que ellos conceptualizan fácilmente los vínculos familiares y las formas de organización del parentesco. Relaciones que para los adultos pueden parecer una novedad perturbadora, para ellos es su normalidad. La normalización de las diferencias nos convierte a todos en mejores ciudadanos.

CONCLUSIONES

Las políticas públicas orientadas a la infancia y las políticas de apoyo a las responsabilidades familiares han sido de escasa entidad y gran fragilidad en España, de manera que la recesión económica ha supuesto importantes retrocesos en la implantación de algunos avances que se habían producido en los últimos años. La disminución de prestaciones económicas para las familias o la práctica paralización de la Ley de Dependencia son una muestra de ello. El estancamiento que este tipo de políticas ha sufrido en nuestro país contrasta con el dinamismo y la innovación de los países socialmente más avanzados de la Unión Europea. Las consecuencias han sido claras: tasas de fecundidad muy por debajo de las deseadas, dificultad de emancipación de los jóvenes, difícil conciliación entre familia y trabajo remunerado, demandas no atendidas en escuelas infantiles y escasa oferta pública de servicios de atención a la dependencia. Las necesidades de las nuevas familias están relacionadas con la resolución de estos problemas.

Las políticas públicas que toman la infancia como prioridad son esenciales para actuar contra la pobreza infantil y contra las desigualdades entre familias y, por tanto, contribuyen también a la cohesión social y a la calidad de vida. Las políticas de prestaciones y servicios a las familias permiten, cuando menos, hacer la vida más fácil a la gente, al incrementar las oportunidades de mejora del bienestar. Las políticas de conciliación han de incorporar las nuevas realidades familiares y estimular una mayor participación de los hombres en el trabajo familiar: corresponsabilidad y no solo conciliación. El apoyo a la parentalidad positiva es condición de una mejor calidad de las relaciones entre padres e hijos. Finalmente, el reconocimiento y legi-

timación de la diversidad familiar evita, además, posibles discriminaciones de la infancia y de las personas adultas por el mero hecho de convivir en familias no convencionales.

La conclusión, pues, es que la diversidad familiar existente requiere políticas ágiles y eficientes que la tengan en cuenta. Y ya que lo hacemos todo para ellos, para los niños, no deberíamos emprender nada sin darles voz. Niños y niñas son interlocutores válidos en la planificación de las políticas públicas que les afectan, como sujetos portadores de conocimiento, que pueden explicar sus necesidades y contribuir a la búsqueda de soluciones. Se trata, en definitiva, de construir un concepto de ciudadanía que incluya a la infancia. ■

Bibliografía

- ADSERA, A. (2011). "Where Are the Babies? Labor Market Conditions and Fertility in Europe". *European Journal of Population*, 27(1), 1-32. doi: 10.1007/s10680-010-9222-x.
- BIANCULLI, A. & JORDANA, J. (2016). "The unattainable politics of child benefits policy in Spain". *Journal of European Social Policy*, 23(5), 504-520. doi: 10.1177/0958928713499176
- CADORET, A. (2003). *Padres como los demás. Homosexualidad y parentesco*. Barcelona: Gedisa.
- CÁNOVAS, P. & SAHUQUILLO, P. M. (2010). "Educación y diversidad familiar: aproximación al caso de la monoparentalidad". *Educatio Siglo XXI*, 28(1), 109-126.
- CANTÓ, O. (2011). "El impacto de las políticas públicas monetarias en la infancia". En: *Las políticas públicas y la infancia en España: evolución, impactos y percepciones*. Madrid: Unicef España (28-44). Recuperado de: http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Políticas_Infancia_Espana_UNICEF_2011.pdf.
- CARRASQUER, P.; MASSÓ, M. y MARTÍN, A. (2007). "Discursos y estrategias en torno a la conciliación de la vida familiar y laboral en la negociación colectiva". *Papers*, 83, 13-36.
- COMAS-D'ARGEMIR, D. (2012). "Políticas públicas y vida cotidiana. Redescubrimiento y auge de las políticas familiares en España". *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XVI, nº 395 (20). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-395/sn-395-20.htm>>.
- (2014). "La crisis de los cuidados como crisis de reproducción social. Las políticas públicas y más allá". *XIII Congreso de Antropología. Periferias, fronteras y diálogos*. Federación de Asociaciones de Antropología del Estado Español. Tarragona, 2 a 5 de septiembre de 2014, pp. 329-349. Recuperado de: <http://digital.publicacionsurv.cat/index.php/purv/catalog/book/123>.
- COMAS-D'ARGERMIR, D.; MARRE, D. y SAN ROMÁN, B. (2016). "La regulación política de la familia. Ideología, desigualdad y género en el Plan Integral de Apoyo a la Familia". *Política y Sociedad*, 53(3): 853-877. doi: 10.5209/rev_POSO.2016.v53.n3.48880.
- ESCOT, L. y FERNÁNDEZ, J. A. (coord.). *Una evaluación de la introducción del permiso de paternidad de 13 días. ¿Ha fomentado una mayor corresponsabilidad en el ámbito del cuidado de los hijos pequeños?* Informe. Universidad Complutense de Madrid. Instituto de la Mujer, Fondo Social Europeo. Recuperado de: <http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento38578.pdf>.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (2007). "Social inheritance and equal opportunity policies". En: Lauder, H. et al., *Education, Globalization and Social Change*. Oxford: Oxford University Press, 398-408.
- ESQUIVEL, V.; FAUR, E. y JELIN, E. (eds.) (2012). *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el estado y el mercado*, Buenos Aires: IDES. Recuperado de: <<http://www.unfpaargentina.com.ar/sitio/archivos/cuidadoinfantil.pdf>> .
- FIGARI, F., PAULUS, A. & SUTHERLAND, H. (2010). "Measuring the Size and Impact of Public Cash Support for Children in Cross-National Perspective". *Social Science Computer Review*, 0: 1-18. doi: 10.1177/0894439310370104.

FLAQUER, L.; ALMEDA, E. y NAVARRO, L. (2006). *Monoparentalidad e infancia*. Barcelona: Fundació La Caixa. Recuperado de: https://obrasociallacaixa.org/documents/10280/240906/vol20_es.pdf/1e8185c8-5800-4768-b959-cf9db3e62385.

GAITÁN MUÑOZ, L. (2006). "El bienestar social de la infancia y los derechos de los niños". *Política y Sociedad*, 43(1): 63-80.

—— (2011). "Contexto y marco conceptual: el Estado del Bienestar, las políticas públicas y los derechos de los niños". En: *Las políticas públicas y la infancia en España: evolución, impactos y percepciones*. Madrid: Unicef España, pp. 8-24. Recuperado de: http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Políticas_Infancia_Espana_UNICEF_2011.pdf.

GAITÁN MUÑOZ, O.; LARRAÑAGA, K. P. y PORTELLANO, C. (2017). "Criterios para la evaluación de los planes de infancia en España". *VI Congreso Red Española de Políticas Sociales*. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide.

GRAU, E. (2007). "Postadopció: demandes i recursos". *Revista Desenvolupa*, nº 28, 73-90.

GREGORIO, C. y GONZÁLEZ, H. (2012). "Las articulaciones entre género y parentesco en el contexto migratorio: más allá de la maternidad transnacional". *Ankulegi*, 16: 43-57.

JOCILES, M. I.; FRANZÉ, A. y POVEDA, D. (coord.) (2011). *Etnografías de la infancia y la adolescencia*. Madrid: Catarata.

JORDANA, J. (2013), "La desatención de la infancia", *El País*, 17/08/13.

KRAUSE, E. & DE ZORDO, S. (2012). "Introduction. Ethnography and biopolitics: tracing 'rationalities' of reproduction across the north-south divide". *Anthropology & Medicine*, 19(2): 137-151. doi: 10.1080/13648470.2012.675050.

LEWIS, J. (2006). "Introduction: children in the context of changing families and welfare states". En: Lewis, J. (ed.), *Children, Changing families and Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 1-24.

LÓPEZ, F. y Díez, M. (2009). "Diversidad familiar en la escuela: guía de recursos didácticos". *Cultura y Educación*, 21(4): 453-465.

MAGNUSON, K. & VOTRUBA-DRZAL, E. (2009). "Enduring influences of childhood poverty". *Focus*, 26(2): 32-37.

MARI-KLOSE, P. & MARI-KLOSE, M. (2015). "Nuevos relatos para nuevas políticas contra la pobreza infantil". *Revista de Treball Social*, 205: 9-27.

MARI-KLOSE, P.; SOLANAS, S. E. y MARI-KLOSE, M. (2016). "Crisis y pobreza infantil en España". *Revista Española del Tercer Sector*, 32: 141-169.

MARRE, D. (2009). "'We do not have immigrant children at this school, we just have children adopted from abroad': Flexible Understandings of Children's Origins". En: Marre, D. & Briggs, L. (eds.). *International Adoption: Global Inequalities and the Circulation of Children*. New York: New York University Press.

MISHTAL, J. (2014). "Reproductive Governance in the New Europe. Competing Visions of Morality, Sovereignty and Supranational Policy". *Anthropological Journal of European Culture*, 23(1): 59-76. doi:10.3167/ajec.2014.230104.

NÁJERA, M. J. (2007). *La Ley Orgánica de Responsabilidad Penal de Menores: últimas modificaciones*. Jornades de Foment de la Investigació: Universitat Jaume I. Recuperado de: <http://www.uji.es/bin/publicacions/jfi12/7.pdf>.

PACTE PER A LA INFÀNCIA A CATALUNYA. 19 de juliol de 2013. Generalitat de Catalunya. Recuperado de: http://www20.gencat.cat/docs/bsf/03Ambits%20tematics/07Infanciaiadolescencia/pacte_infancia%20_catalunya/pacte_infancia_catalunya%20_%20juliol_2013.pdf.

II PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA 2013-2016 (II PENIA), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Recuperado de: http://www.observatoriodelainfancia.msssi.gob.es/documentos/PENIA_2013-2016.pdf.

PLATAFORMA POR PERMISOS IGUALES E INTRANSFERIBLES DE NACIMIENTO Y ADOPTACIÓN (PPIINA), <http://www.igualeseintransferibles.org/>.

RECIO, C. (2015). "Políticas de conciliación de la vida familiar y laboral en España: una historia repleta de sombras". *Revista de Estudios y Cultura*, 69: 8-12. Recuperado de: [file:///C:/Users/Usuari/Downloads/Revista69%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuari/Downloads/Revista69%20(1).pdf).

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2014). *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas. Un estudio sobre políticas nacionales. Informe nacional-España*, Unión Europea. Recuperado de: file:///D:/Users/37645918-R/Downloads/ES_Investing%20in%20children_2013_ES.pdf.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, S. (2017). "Nuevas estrategias para viejos desafíos de la conciliación: garantizando el derecho a la presencia de las personas con responsabilidades familiares en el mercado de trabajo". *VI Congreso Red Española de Políticas Sociales*. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide.

ROIGÉ, X. (2006). "Familias mosaico: la recomposición familiar tras el divorcio". En: Roigé, X. (ed.). *Familias de ayer, familias de hoy. Continuidades y cambios en Cataluña*. Barcelona: Icaria, 471-501.

SALIDO, O. y Moreno, L. (2007). "Bienestar y políticas familiares en España", *Política y Sociedad*, 44(2): 101-116.

SORONELLAS, M. (2010). "Familia, migraciones y desarrollo". En: Soronellas, M. (ed.) *Familias en la migración. Emociones, solidaridades y obligaciones en el espacio transnacional*. Barcelona: Icaria, 9-27.

TORNS, T. (2005). "De la imposible conciliación a los permanentes malos arreglos". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23: 15-33.

VALIENTE, C. (1996). "Olvidando el pasado: la política familiar en España (1975-1996)". *Gestión y Análisis de las Políticas Públicas*, 5-6: 151-162.

UNICEF (2013). *Bienestar infantil en los países ricos. Un panorama comparativo*. Florencia: Unicef. Recuperado de: http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Bienestarinfantil_UNICEF.pdf.

— (2016). *Bienestar infantil en España, 2016. Indicadores básicos sobre la situación de los niños y niñas en nuestro país*. Unicef. Recuperado de: <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/recursos/Bienestar-Infantil-en-Espana-2016.pdf>.

PRÁCTICAS Y SABERES

LOS SISTEMAS DE REGISTRO DE INFORMACIÓN COMO INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EL CASO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Cristina Erbaro

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, UBA

Verónica Lewkowicz

CONSEJO DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES –
GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

RESUMEN

El compromiso asumido por la Argentina, como Estado Parte de la Convención sobre los Derechos del Niño, y las leyes nacionales y locales de protección integral de derechos requieren del seguimiento de su implementación en las políticas públicas. En ese marco, una de las tareas más importantes es la construcción de sistemas de registro que brinden información sobre el acceso a los derechos de niñas, niños y adolescentes. En el presente trabajo se reflexiona sobre el Legajo Único Electrónico, primer sistema para el registro de situaciones de amenaza o vulneración de derechos, de uso exclusivo de todos los servicios y programas de atención directa del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Palabras clave: infancia - adolescencia - derechos - sistemas de registro - políticas

ABSTRACT

Both the commitment assumed by Argentina as State Part of the Convention on the Rights of the Child and the national and local laws on comprehensive protection of rights require that their implementation in public policies should be followed up. Taking all this into consideration, one of the most important tasks is the drawing up of register systems that could provide information on the access of children and adolescents to their rights. The present work debates the Unique Electronic Personal Record, first system for the registration of situations of threat or violation of rights,

which is used exclusively by all the direct services and programmes of the Council for Children and Adolescents Rights, Government of the City of Buenos Aires.

Key words: childhood - adolescence - rights - register system - policies.

Recibido: 16/12/2017 / Aceptado: 20/12/2017

INTRODUCCIÓN

Es esperable que las políticas públicas se adecuen a la letra de la ley. Sin embargo, coincidimos con Konterllnik y Fraccia (2015: 80) en que “el cambio de la legislación para la infancia ha sido condición necesaria aun cuando no suficiente para el desarrollo de estos procesos de cambio institucional y reorientación de las políticas” (80).

En nuestro país, con la incorporación en el derecho interno de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en el año 1990 –Ley 23.849–, la sanción de leyes provinciales y, en el año 2005, de la Ley Nacional 26.061, se han producido ciertos avances hacia la consolidación del enfoque de derechos, pero, fundamentalmente, en el nivel de la formulación de las políticas. Así, las adecuaciones organizacionales alcanzadas hasta ahora han sido producto de un proceso plagado de tensiones entre el paradigma de derechos humanos y resabios de la mirada tutelar sobre niñas, niños y adolescentes de la Ley 10.903/19, derogada en el año 2005. También, por una legitimada fragmentación en la construcción de las problemáticas y en el armado de las respuestas para su abordaje.

Lo que define la legislación de derechos humanos para las políticas públicas para niñas, niños y adolescentes no son solo reorientaciones, sino que constituyen un cambio conceptual y, como tal, apuntan “a la transformación de estructuras administrativas, judiciales, presupuestarias y programáticas así como de prácticas organizacionales y sociales.” (Konterllnik y Fraccia, 2015: 15).

Por ello, para el monitoreo de su cumplimiento, el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas planteó la necesidad de desarrollar indicadores que permitan mensurar el proceso de aplicación. En nuestro país, por razones de diverso orden, existe todavía una apreciable distancia entre la real situación de las niñas, los niños y los adolescentes, especialmente de algunos sectores sociales, y los estándares propuestos por la legislación vigente.

El presente artículo se centra en una revisión del diseño conceptual y del proceso de implementación del Legajo Único Electrónico (LUE) como sistema de registro, desarrollado por el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (CDNNYA), organismo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA), responsable administrativo de las políticas de infancia y garante del ejercicio de derechos de la población menor de edad.

La importancia que tienen los registros para la gestión reside, fundamentalmente, en que es posible revisar y evaluar las políticas, programas y proyectos en sus aspectos conceptuales, en la medida en que brindan o pueden brindar información desagregada del acceso a los derechos y las estrategias para su restitución. En términos de Cora Escolar (2012: 197) “los datos empíricos” en sí no dicen nada, se deben analizar en función de identificar el lugar desde el cual fueron construidos” (2012: 197).

El enfoque conceptual para este análisis es la perspectiva de los derechos humanos que considera los derechos indivisibles e interdependientes y la integralidad, en tanto principio de la CDN y eje ordenador de las políticas del sistema de protección integral de derechos.

INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS

La producción de datos en marcos institucionales opera como un poderoso insumo, a partir del cual es posible conocer “las potencialidades y limitaciones del ‘hacer’” (Escolar, 2002: 1).

No consiste en una mera recolección de información que está dada en la realidad, sino que se trata de un proceso de construcción a partir de la perspectiva teórico metodológica por la que se haya optado, que permite comprender acontecimientos sociales en cada contexto (Escolar, 2002). Ello requiere de indicadores previamente construidos.

Según Simone Cecchini (2005: 11):

en términos generales se puede denominar indicador a un instrumento construido a partir de un conjunto de valores numéricos o de categorías ordinales o nominales que sintetiza aspectos importantes de un fenómeno con propósitos analíticos. [...] son instrumentos analíticos que permiten mejorar el conocimiento de distintos aspectos de la vida social [...] Gracias a la información que proporcionan, los indicadores sociales ayudan entonces a dar respuestas a problemas sociales y a tomar decisiones de políticas públicas sustentadas en la evidencia empírica.

Los indicadores sociales no son instrumentos neutrales y, debido a que no existe correspondencia entre conceptos y observaciones, “se requiere la existencia de una ‘teoría auxiliar’ [...], que especifique en cada caso el modo de relación de un indicador determinado con una variable teórica determinada” (Blalock, 1968, en Escolar, 2002: 2).

Es así que, en la formulación y ejecución de las políticas públicas para niñas, niños y adolescentes, se debe considerar la perspectiva de los derechos humanos, defi-

nidos como universales, indivisibles, interdependientes e inalienables, y los principios de la CDN, que refieren al conjunto de las políticas, de la conceptualización de las problemáticas y de las intervenciones.

Para este análisis vamos a considerar la interdependencia de los derechos y el principio de integralidad de la CDN, que consiste operativamente en la articulación de las acciones que tengan como resultado el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

Señala Víctor Abramovich (2006: 43) que “el derecho internacional de los derechos humanos no formula políticas, sino que establece estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define”. Los estándares surgen de la interpretación de las normas y refiere a resultados esperados pero que se verifican o comprueban a través de indicadores, los cuales deben complementarse con otros que den cuenta del acceso a derechos a través de los “mecanismos institucionales y las políticas públicas que permiten garantizar progresivamente la efectividad de esos derechos, y a los recursos y capacidad con que cuenta la población para exigirlos” (Cecchini, 2010: 94, en Pautassi y Royo, 2012: 14).

INTERDEPENDENCIA DE LOS DERECHOS E INTEGRALIDAD DE LAS POLÍTICAS

La interdependencia de los derechos y el principio de integralidad de la CDN le dan sustento al planteo de sistema para pensar las políticas para la infancia y adolescencia, a la construcción de situaciones problemáticas y a las intervenciones ante la vulneración de derechos.

La integralidad encuentra dificultades para afianzarse en la implementación de políticas de protección y, por lo tanto, se establece como un adjetivo con calificación residual en las prácticas institucionales. El correlato de la integralidad es la corresponsabilidad, una no es posible sin la otra y ambas son la garantía del sistema de protección integral de derechos (Erbaro y Lewkowicz, 2011).

En el nivel de la formulación de las políticas se refleja la normativa vigente, en la medida en que muchas de aquellas toman los principios del enfoque de derechos que orientan las estrategias para las intervenciones (Asesoría General Tutelar, AGT, 2013). O sea que las dificultades a las que se hizo referencia anteriormente se encuentran, fundamentalmente, en la ejecución. Como ya se mencionó, esta situación se relaciona, en parte, con la permanencia de concepciones que miran o caracterizan la realidad en forma parcializada, por lo que las respuestas se presentan a modo de compartimentos no relacionados, sin una lógica articuladora del conjunto como parte del sistema de protección. De lo que se trata entonces es de mejorar la calidad institucional, lo cual requiere “que la pluralidad de acciones del gobierno confluya en políticas integrales” (Acuña, 2010: 7).

La idea de responsabilidad compartida o corresponsabilidad del conjunto de actores que se encuentran en lugares de decisión e intervención importa la necesidad de alcanzar acuerdos con relación a marcos conceptuales generales que comprendan la construcción de las problemáticas, modalidades de abordaje e instrumentos compartidos.

ANTECEDENTES DE SISTEMAS DE REGISTRO DE INFORMACIÓN

El escenario que definen las normas de derechos humanos hizo que distintas organizaciones y organismos internacionales comenzaran a desarrollar proyectos destinados a ampliar y consolidar su lugar en tanto encargados de la vigilancia y monitoreo social de las políticas de los Estados.

A nivel internacional, podemos nombrar el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), el Instituto Interamericano del Niño (IIN) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Como organizaciones no gubernamentales: Childwatch International (CWI), CARE, Save The Children, Children Rights Information Network (CRIN).

A nivel nacional se encuentra el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) y el Sistema Integrado de Información sobre las Políticas Públicas dirigidas a la Niñez, la Adolescencia y la Familia (Siippnaf), creado en el año 2009 por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Senaf) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Un año más tarde se creó, en la provincia de Buenos Aires, el Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia (Reuna) y, en la Ciudad de Buenos Aires, la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda y el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, dependiente de Jefatura de Gobierno.

EL CONSEJO DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES - GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

La sanción de la Ley 114 de la Ciudad en el año 1998 y, fundamentalmente, de la Ley Nacional de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, 26.061, en el año 2005, pueden considerarse hitos destacados del proceso que obliga a los gestores de las políticas públicas a la adecuación constante de los aspectos de estas que no se encuentren en concordancia con tales normas.

Es así que, en virtud de la perspectiva de los derechos y el principio de integralidad consagrados en las normas, tal adecuación impone la generación de un conjunto de metodologías de recolección e instrumentos nuevos, aun en contextos donde

persisten las políticas públicas fragmentadas como las actualmente vigentes. Algunos autores enfocan el problema de la interdependencia no solo en el plano de los derechos, sino también en el plano de los sujetos (Scott, 1999). Esta dimensión de interdependencia de las personas resulta central en niñas, niños y adolescentes, debido a que están socialmente posicionados en relaciones de dependencia –de padres, maestros, etc.– (Erbaro, Lewkowicz, Llobet, 2008).

En el año 2000 se forma el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes con los integrantes de la Red de Defensorías y se continúa con la misma perspectiva conceptual en la consideración de los motivos de atención y registro de información. Este es un organismo integrado por diversos programas y servicios y depende de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad. Posee autonomía técnica y administrativa para cumplir con su misión: acordar entre las distintas áreas gubernamentales y no gubernamentales todas las acciones relacionadas con niñas, niños y adolescentes.

SISTEMAS DE REGISTRO. PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN

El proceso de construcción de registros en el marco conceptual de la protección integral de derechos, en base a la CDN, comenzó en la Red de Defensorías del Ministerio de Desarrollo Social¹ de la Ciudad. Se caracterizó por horas de debate y estudio entre integrantes de diferentes disciplinas y el conjunto de áreas de la Red y puede considerarse como el inicio del acercamiento del cuerpo conceptual de derechos a un instrumento de recolección de información.

Las categorías existentes hasta ese momento reflejaban una visión de la infancia y la adolescencia entendida como “objeto de protección y control”, que solo permitía abordar la realidad de niñas, niños y adolescentes desde una perspectiva que, en principio, no estaba pensada desde sus derechos.

Entonces, el primer paso consistió en construir categorías que dieran cuenta de la demanda de los niños y adolescentes como sujetos de derechos. Para ello se tomó como marco conceptual el articulado de la CDN, perspectiva con la que aún se trabaja.

Así, una de las primeras tareas desarrolladas por el equipo de investigación,² a cargo de la sistematización de la información producida y registrada por los equipos interdisciplinarios, fue la de conocer las características de la población que llegaba a las Defensorías Zonales y el tipo de consultas que realizaban y eran atendidas. Paralelamente, el área construyó categorías o variables que dieran cuenta de la demanda/consultas de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos. Esta tarea ya venía tomando forma en un trabajo articulado con los equipos de atención.

¹ Actualmente Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat.

² Actualmente Dirección de Políticas Públicas e Investigación.

Estos criterios de trabajo tendían a homogeneizar conceptualmente la Red y a favorecer la carga por los equipos de atención.

No fue un camino de fácil recorrido, debido a que la carga solía ser considerada una tarea secundaria, que nada tenía que ver con los aspectos conceptuales de las políticas y que, por ende, no ayudaba en las acciones cotidianas. Su concreción insumió años de intercambios y debates que sirvieron para sembrar la idea de su utilidad y necesidad. Los primeros instrumentos fueron rudimentarios, pero permitieron ir agregando campos de registro que posibilitaron alcanzar una mayor complejidad y mejorar la construcción de los datos.

Concretamente, los motivos de consulta se convirtieron en derechos vulnerados o amenazados, como producto de trabajo colectivo con integrantes de la Red de Defensorías Zonales, en primer término, y luego con los de todos los equipos del Consejo –sociólogos, abogados, antropólogos, psicólogos, trabajadores sociales, operadores–.³

Los artículos de la CDN actuaron a modo de grandes categorías que, desagregadas en otras de menor nivel de abstracción, más operativas, se constituyeron en indicadores. Este conjunto de variables e indicadores fueron la base de un sistema de información con la característica destacada de que permitía leer el acceso, la vulneración y la restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Desde los comienzos como Red y luego como Consejo, se consideró a los registros un instrumento esencialmente dinámico, por dos cuestiones centrales. Primero, y como ya se dijo, por la necesidad de una revisión constante que permita la detección a tiempo de cambios producidos por la incorporación de profesionales, por nuevos motivos de atención y una mayor complejidad en los que ya venían trabajándose, por desactivación de recursos y generación de nuevos, entre otras cuestiones. Segundo, por las propias dificultades de la práctica de atención, que hace que se produzca un corrimiento de lo formulado en la definición de cada programa o servicio. Esto se debe a que la ejecución y las intervenciones concretas con la población son materia de negociaciones constantes, en parte por los actores involucrados y, también, por los recursos de los que se dispone. Por lo tanto, es indispensable tener una actitud de vigilancia en relación con los desvíos conceptuales. Según Cora Escolar (2012: 197), “estar atento a la diversidad de subjetividades que intervienen en todo el proceso que recorre una y otra vez la construcción de distintas matrices de datos que se constituyen en fuentes de información básica para el trabajo de sistemas de información”.

Además de las categorías/derechos, desde un principio fue necesario contar también con subcategorías, dado el alto nivel de abstracción de los derechos y la diversidad de la demanda.

³ No es este el espacio para su desarrollo, pero la perspectiva de género permitiría explicar la composición del organismo.

A modo de ejemplo, se incluyen los siguientes derechos/categorías y sus definiciones:

Familia/Cuota alimentaria: consultas referidas a reclamos de cuota alimentaria a sus padres, responsables o tutores.
Derecho a la Convivencia Familiar: Vinculado al derecho que tiene todo niño a vivir con su familia y que el Estado debe garantizar.
Desarrollo humano/Autonomía: Relacionado con la formación de las niñas, niños y adolescentes en su calidad de personas y en su condición de ciudadanos.
Nivel de vida adecuado: Relacionado con todas las obligaciones que frente al niño tienen los Estados, en tanto garantizadores de la convivencia social y del bien común. Desde esta perspectiva, podemos describir el acceso a los bienes sociales de las niñas, los niños y los adolescentes que tiene como único obligado al Estado.
Medidas de protección contra situaciones de violencia: El Estado debe a los niños la protección y el cuidado necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y las obligaciones de sus padres, tomando las medidas adecuadas para ese fin. La protección que se les debe es contra toda forma de perjuicio, descuido o trato violento o negligente, malos tratos, explotación sexual, abuso físico y mental, mientras los niños se encuentren bajo la custodia de sus padres u otros.
Medidas de protección especial de derechos: Comprende las medidas tendientes a la recuperación del ejercicio de los derechos cuando estos han sido vulnerados por distintas agencias del Estado, ya sea porque se ha judicializado una situación de pobreza, se dictó una medida de privación de libertad o se produjeron situaciones de violencia institucional (solo para víctimas).
Identidad: Incluye el derecho que tiene todo niño a tener un nombre y una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. Está relacionado con la obligación que tienen el Estado y la comunidad toda de preservar la historia biológica y socio-cultural de todos los niños y adolescentes.
A no ser discriminado: Vinculado a la obligación que tienen los Estados partes de asegurar que ningún niño sea discriminado en función de características personales ni por la condición de sus padres.
Defensa: Refiere a la obligación del Estado de brindar patrocinio gratuito a todo niño acusado de delito (infractores/supuestos infractores), expresada en la CDN y en nuestra Carta Magna.
A ser informado: Comprende el acceso de todo niño a la información sobre cualquier tema que sea de su interés y, por lo tanto, la obligación de quienes poseen dicha información de brindarla. Incluye la información necesaria sobre los derechos que le asisten y la forma de ejercerlos.

El CDNNYA pasó por diferentes momentos y modos de registro de la información, como la mayoría de los organismos de la administración pública, los cuales, a medida que fueron incorporando las nuevas tecnologías, iban desarrollando mayor y mejor calidad de datos.

Desde una mirada retrospectiva sobre la construcción de los instrumentos de recolección de información en el organismo, es posible establecer tres dimensiones de análisis: la temporal (modificaciones en la forma de registro a lo largo del tiempo), la tecnológica (utilización de nuevas tecnologías y el desarrollo de saberes específicos en el organismo –Excel, sistemas estadísticos, sistemas de registro en línea para carga y para extracción de información–) y la institucional (cambios en el organismo).

Esta última dimensión refiere al crecimiento del CDNNYA, que actualmente alcanza a la totalidad de la jurisdicción territorial con al menos una Defensoría Zonal por Comuna. Alcanzado este objetivo previsto en la Ley 114, se implementaron otros programas/servicios que trabajan en forma articulada con aquellas y entre sí: Departamento de Intervenciones Especiales, Centro de Atención Transitoria, Guardia Jurídica Permanente, Registro de Chicos Perdidos, Registro Único de Aspirantes a Guarda con fines de Adopción, Programa Contra Toda Forma de Explotación. Este cambio en la estructura del organismo obviamente planteó la necesidad de construir un registro por servicio, debido a las diferencias de las tareas desarrolladas. Por lo tanto, el registro de información en ese momento se componía de bases diferenciadas, con variables específicas para cada uno de ellos. A continuación se incluye una breve definición de las responsabilidades de cada uno.

Defensorías Zonales

De 14 en el año 2009 pasaron a 17 en la actualidad. Las integran equipos de profesionales psicólogos, trabajadores sociales y abogados y tienen como responsabilidad la promoción, protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes, en forma descentralizada en el ámbito de la CABA.

Línea 102

Es un servicio de atención telefónica gratuita que funciona durante las 24 horas, durante los 365 días del año. Asesora y deriva consultas a los diferentes servicios del Consejo o a las áreas de gobierno que corresponda relacionadas con cualquier situación que involucre a niñas, niños y adolescentes.

Guardia Jurídica Permanente

Está integrada por abogados que atienden las 24 horas, durante todo el año. Tiene a su cargo la recepción de consultas y denuncias institucionales vinculadas a situaciones de amenaza o de violación de derechos e interviene realizando asesoramiento, patrocinio y derivación.

Centro de Atención Transitoria

De régimen abierto, aloja a niñas, niños y adolescentes que, por distintas razones, se encuentran alejados de sus familias o en conflicto con ellas. La derivación es realizada por la Guardia Jurídica Permanente ante situaciones de emergencia. Cuenta con un equipo integrado por trabajadores sociales, psicólogos, abogados y operadores sociales.

Registro de Chicos Perdidos

Tiene como objetivo registrar, brindar información y orientar a la localización de las niñas, los niños y los adolescentes que se hayan extraviado en el ámbito de la CABA. Toda denuncia realizada en sede policial debe ser comunicada al CDNNYA.

Registro Único de la Ciudad de Buenos Aires de Aspirantes a Guarda con fines Adoptivos

Se crea a partir del 1 de enero del año 2005, en cumplimiento con la Ley 1417 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Programa Contra Toda Forma de Explotación

Tiene la responsabilidad de detectar, prevenir y erradicar toda forma de explotación de niñas, niños y adolescentes.

Departamento de Intervenciones Especiales (DIE)

Interviene en situaciones de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes cuya complejidad requiere el apoyo de un operador.

Esta heterogeneidad de servicios/programas y, por ende, de modalidades de atención, de tipos de acceso y prestaciones, que realizaban multiplicidad de registros de datos no integrados, dio origen a la idea de componer un Sistema de Medición de Derechos. Para su armado se conservaron las categorías/variables e indicadores principales, a lo que se sumó un glosario terminológico con el objetivo de tener un piso común para la lectura de la información recogida de manera diferenciada y reunida analíticamente. Como corolario de este proceso, se crea un instrumento único para recolección de la información primaria, en una plataforma electrónica y con accesibilidad en línea para todos los servicios/programas de atención directa de niñas, niños y adolescentes: el Legajo Único Electrónico.

Se trabajó en base a la definición de un sistema como un conjunto de elementos significativos, ordenados y relacionados, en este caso información sensible sobre niñas, niños y adolescentes. La idea fue que esta nueva propuesta tuviera los campos necesarios y suficientes para que, al hacerlos interactuar, pudieran dar cuenta de la situación de niñas, niños y adolescentes y así facilitar, con información confiable, la toma de decisiones en materia de políticas.

Otra cuestión que se tuvo en cuenta fue su diseño, la accesibilidad o facilidad en su uso. La construcción requirió de un diagnóstico previo que identificara los recur-

sos disponibles, necesidades y posibles obstáculos. Por otro lado, además, la implementación en relación con su funcionamiento y uso devino en una cuestión de especial relevancia, en la medida en que la buena carga de información requiere de recursos materiales y de profesionales, operadores y personal administrativo bien capacitado.

El LUE se constituyó en un sistema en el que los programas y servicios realizaban su carga y la Dirección de Políticas Públicas e Investigación se ocupaba de su sistematización. Entre las líneas de acción de esta dirección se encontraban las de desarrollar y mantener actualizado un mapa de las políticas, programas y servicios de la Ciudad; analizar, evaluar y monitorear las políticas públicas de infancia y adolescencia a fin de proponer los cambios necesarios en el marco de la protección integral; promover la producción y circulación de información demográfica y social apropiada para la formulación y desarrollo de políticas de infancia en la Ciudad; desarrollar trabajos de investigación sobre aspectos relevantes de la calidad de vida de niñas, niños y adolescentes y, por supuesto, la producción y análisis de información estadística de los servicios del organismo.

EL LEGAJO ÚNICO ELECTRÓNICO (LUE)

En el año 2010 el Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes comenzó el diseño del LUE, como primer instrumento de registro de información sobre niñas, niños y adolescentes a ser utilizado por todos los servicios y programas del organismo de gobierno de manera unificada en un instrumento y con modalidad en línea.⁴

El LUE es el sistema de registro administrativo de las intervenciones de distintos servicios y programas del CDNNYA. Permite, con el uso de otro programa informático, asistir en el análisis y presentación de los datos almacenados. Se encuentra dentro de la red interna del Gobierno de la Ciudad, por lo que es posible acceder desde cualquier dispositivo de la red y, en la medida en que admite el acceso a la información registrada hasta la noche anterior, se accede a datos privilegiados sobre la situación de niñas, niños y adolescentes con derechos vulnerados que hayan sido registrados, tanto desde el nivel central como desde las áreas descentralizadas del organismo.

Entre sus particularidades se encuentra el acceso diferenciado por tipo de tarea y jerarquía, en función de criterios institucionales y propios del Sistema de Protección de Derechos. Tiene como características principales la identificación de los derechos involucrados en las consultas y la identificación de recursos disponibles, como

⁴ Resolución N° 644/2011. Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

son los servicios de atención propios del GCBA, la comuna de residencia de la niña, el niño o el adolescente, así como la singularización de los lugares de alojamiento que pueden ser solicitados por los efectores. De esta manera, se coloca como un registro propio acorde a cada jurisdicción y a las particularidades del Organismo.

PROCESO DE CONSTRUCCIÓN

Fue desarrollado en varias etapas. Comenzó con una estructura que constaba solo de algunos campos categorizados y muchos campos abiertos. Por lo tanto, la sistematización de lo registrado arrojaba datos mínimos de la población sobre la que se intervenía, pero no sobre el curso de la intervención de los servicios y programas del organismo ni sobre el resto de las políticas para las niñas, niños y adolescentes en la Ciudad.

En el año 2012 cambiaron las autoridades –presidencia y vicepresidencia– del organismo y con ello se reforzó la idea de contar con información primaria confiable. Así, se decidió avanzar sobre esa misma estructura pero con la incorporación de otros campos que ampliarían la información que aquella brindaba. Es válido aclarar que esta buena decisión política estuvo condicionada por tres importantes variables: tiempo, perspectiva conceptual y presupuesto.

Las dos primeras variables se presentaron íntimamente relacionadas. Si bien el tiempo apremiaba, se priorizó la calidad conceptual del instrumento, por lo que fue necesario deconstruirlo y volverlo a armar. Se le dedicó el tiempo que los dos equipos de trabajo consideraron necesario: el del Consejo a cargo de los aspectos conceptuales y en parte del diseño y el otro, de la Agencia de Sistemas de Información del Gobierno de la Ciudad responsable del desarrollo informático.

La herramienta debía cumplir una doble función. Por un lado, ser útil a los servicios y programas en lo cotidiano de las intervenciones y, por otro, permitir la obtención de datos sobre el funcionamiento de las políticas y el acceso a los derechos de niñas, niños y adolescentes en una lógica de adecuación a la normativa vigente. Para ello se profundizó, además, en la selección de otros y mayor cantidad de indicadores.

Si bien la experiencia de uso del sistema facilitó la identificación de ciertos déficits o falencias operativas y, también, la falta de algunos indicadores sobre problemáticas que no fueron tenidas en cuenta en un comienzo, como el registro de las situaciones de adopción, es posible decir que se logró cumplir con los objetivos propuestos. Se implementó un instrumento registral institucional que cambió la lógica de una mirada excluyente sobre el sujeto y su problemática, para registrar los derechos vulnerados y las respuestas estatales.

El sistema es accesible e interactivo; contiene campos obligatorios y otros de carga optativa. Muchos campos contienen desplegables para facilitar su uso y, además,

permite grabar parcialmente la información en cada pantalla con el fin de no perderla, si es que no se puede registrar la totalidad de los datos. Estas posibilidades fueron pensadas para estimular la carga de información y el posterior uso, en camino de la despaapelización que la administración pública promueve.

La estructura del LUE contiene campos agrupados en grandes dimensiones que brindan información sobre:

Datos personales y vinculares de niñas, niños y adolescentes

En esta dimensión se registran los datos identificatorios de la niña, el niño o el adolescente, información sobre vínculos familiares y vínculos significativos y de referencia, información sobre la situación educativa y de salud. Esta última se utiliza especialmente en los casos en que el derecho vulnerado o amenazado estuviera vinculado a la falta de acceso a una política de atención sanitaria o impactara en ese derecho.

Acceso a la política pública

Esta dimensión reúne información de la intervención iniciada por el servicio o programa tal como fecha de inicio; derechos vulnerados; vínculo entre el consultante y la niña, el niño o el adolescente; procedencia de la consulta, que incluye como referencia la jurisdicción de la que es originario, el organismo o el ministerio que la realiza o se identifica si es una demanda espontánea.

Tareas y resultados de la intervención

Para caracterizar la intervención se seleccionó un conjunto de tareas que los equipos de atención directa pueden realizar acorde al Sistema de Protección de Derechos, según lo descrito en la Ley 114 de CABA. Se definieron tres tipos de tareas: *acciones* (entrevistas, consultas, etc.): fecha de realización y tipo; *recursos*: fecha de solicitud, tipo de recurso, nombre del programa o servicio, fecha de reiteratorios y fecha y respuesta a la solicitud; *medidas de protección excepcional*:⁵ fechas que involucra la toma de una medida –fecha de elevación, de adopción, de efectivización, de las prórrogas– fecha y motivo de cese, juzgado interviniente. Además, se debe consignar, en el caso de una institucionalización, la información sobre las fechas de ingreso y egreso de la institución y el tipo y nombre de esta.

El conjunto de dimensiones, variables e indicadores que conforman el LUE hacen de este un instrumento de registro pensado desde de la lógica del Sistema de Protección Integral de Derechos, debido a que promueve definiciones para la medición de situaciones de vulneración y restitución de derechos, de los modos de intervención y de los dispositivos disponibles. También porque los servicios locales o

⁵ Las medidas excepcionales refieren a la separación de un niño, niña o adolescente de su familia y su alojamiento en una institución. Deberán ser tomadas como último recurso y por el menor tiempo posible.

descentralizados en las Comunas y la Guardia Jurídica Permanente –como servicio de protección en la emergencia– son las áreas responsables de las intervenciones (protección y restitución de derechos) y el resto de los servicios y programas –PCTFE, DIE, CAT, RCHP– intervienen junto con las áreas responsables, pero sobre temáticas particulares con sus saberes específicos.

Esta descripción somera y acotada permite dar cuenta de los principales rasgos del LUE, en cuanto a que posibilita caracterizar las intervenciones del organismo administrativo, en términos de: el tiempo que duran las intervenciones con la identificación del inicio y finalización, los obstáculos que pueden demorar el desarrollo de una estrategia y la falta de respuesta de quienes deben intervenir a fin de evitar las situaciones de vulneración y garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes.

Con relación a la perspectiva integral que se mencionó al inicio, es importante, en primer lugar, recordar que la adecuación de las políticas al enfoque de derechos ocurre, fundamentalmente, en el nivel de la formulación. Y, en este sentido, el valor de este tipo de instrumentos reside en que reflejan los aspectos prioritarios del funcionamiento de las políticas, adecuadas o no a la lógica de la integralidad y la articulación en la implementación.

Más allá de estas limitaciones de la ejecución, es importante tener en cuenta que, sin revisiones críticas sobre lo que implica un instrumento de registro y recolección de información y su capacidad real de medición, la discusión sobre los derechos humanos se circunscribe a aspectos estrictamente declarativos y se limita su capacidad de producción de datos y, por lo tanto, de conocimiento sobre las políticas públicas y la razón de las intervenciones del Estado.

A MODO DE SÍNTESIS

- Cuenta con la posibilidad de registrar todos los derechos que los equipos de atención consideran vulnerados o amenazados.
- Las grandes dimensiones que lo estructuran –datos personales y vinculares de la niña, el niño y el adolescente, acceso a la política pública y tareas y resultados de la intervención– son consideradas indispensables y suficientes para pensar estrategias de restitución de los derechos.
- Del registro de las medidas de protección integral que se desarrollan en función de una estrategia de intervención, permite conocer las respuestas de las áreas en el marco del trabajo intersectorial o corresponsabilidad. No solo desde que se inicia la consulta o intervención al organismo, sino también desde su área de procedencia o derivación.
- La incorporación de campos para el registro de fechas visibiliza los tiempos de las respuestas efectivas de las políticas.

- Muestra las situaciones de vulneración de derechos en las que se hace efectiva una medida excepcional y los tiempos de institucionalización y sus prórrogas.
- Acorde con la perspectiva del respeto a la diversidad, el organismo decidió el reemplazo de la clásica variable dicotómica sexo por *género*. Las categorías del indicador se establecieron como “femenino, masculino, travesti”, dando cuenta de la identidad de la población que en ese momento concurría al Consejo.
- La no obligatoriedad de registrar la fecha de nacimiento de niñas, niños y adolescentes, debido a la situación o circunstancias de una porción de la población atendida, se transformó en un obstáculo para conocer la población, sus necesidades y las estrategias de intervención.
- En la dimensión “Acceso a las políticas”, donde se contemplan los derechos y motivos de consulta, se incluyó la categoría “otro” a modo de derecho, lo cual sesgó el indicador.
- No estuvo incluido el seguimiento del proceso de adoptabilidad. Solo se consideró la solicitud de adoptabilidad inicial y el egreso de un lugar de alojamiento por adopción. Se perdieron las vinculaciones de las niñas, niños y adolescentes con pretensos adoptantes.
- Además de su aporte a la producción y difusión de datos a nivel gubernamental en la CABA, el instrumento es parte de la construcción de un cuerpo metodológico y conceptual específico del Sistema de Protección Integral de Derechos. En este marco conceptual, las niñas, los niños y los adolescentes, como un actor social más, establecen una nueva relación jurídica con el Estado pero, al mismo tiempo, con la sociedad.

COMENTARIOS FINALES

El Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes implica un cambio de reglas y relaciones para estos sujetos. Representa, también, la creación de un marco institucional y jurídico propio destinado a garantizar la protección de este actor socialmente resignificado (Unicef, 2008).

El proceso de cambio hacia el nuevo armado institucional que requiere la protección de derechos se presenta complejo y está caracterizado por tensiones y disputas de poder entre dos paradigmas convivientes, lo cual hace que se constituya un escenario de políticas fragmentadas y una dificultosa articulación para la concreción de respuestas integrales, pero esto no impide la construcción de instrumentos que, como el LUE, puedan proveer insumos para revisar y replantear las políticas públicas para niñas, niños y adolescentes.

El LUE tuvo como presupuesto de trabajo que aquello que se fuera a registrar tenía que permitir conocer las estrategias desarrolladas por las políticas públicas. A partir de las características poblacionales y derechos vulnerados, los servicios y programas definen intervenciones en articulación con otros efectores o no. Las tareas desarrolladas constituyen la materia prima para la elaboración de informes o diagnósticos sobre la situación en que se encuentran los derechos de niñas, niños y adolescentes en la CABA. Si bien el proceso de desarrollo de la herramienta no fue lineal, estas lecturas sí fueron posibles y constituyó uno de los primeros sistemas de registro de intervenciones y desde los derechos. ■

Referencias bibliográficas

ABRAMOVICH, V. (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". *Revista de la Cepal* N° 88, abril 2006.

ABRAMOVICH, V. y Pautassi, L. (2010). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Del Puerto.

ACUÑA, H. (2010). "Proyecto de Modernización del Estado. Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina". Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Buenos Aires.

ASESORÍA GENERAL TUTELAR DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (AGT) (2013). *La construcción del fortalecimiento familiar. Aportes para el análisis de los programas de la Ciudad de Buenos Aires*. Colección de incapaces a sujetos de derechos. Eudeba, Ministerio Público Tutelar. Argentina. Diez.

ERBARO, C. y LEWKOWICZ, V. (2015). "La retórica de la integralidad en las políticas con enfoque de derechos". En: Carpio, J. y Minujin, A., *Ciudades divididas. Infancia e inequidad urbana*. Buenos Aires: Eduntref.

ERBARO, C.; LEWKOWICZ, V. y LLOBET, V. (2008). "Sistema de información y monitoreo sobre la situación de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Trabajo Final Integrador Escuela de Posgrado. Universidad de San Martín. Organización de Estados Iberoamericanos.

ESCOLAR, Cora (2002). "El Proceso de 'Gestión de Datos'. Construcción, medición y evaluación de los datos". *Cinta de Moebio*, Universidad de Chile. Santiago. 196-199 Recuperado de: www.moebio.uchile.cl/14/escolar.htm.

KONTERLLNIK, I. y FRACCIA, C. (2015). *Infancia: Transitando nuevos caminos. Lecturas y propuestas en torno a la Ley de Protección Integral de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* (1ª ed.). Buenos Aires: Biblos.

PAUTASSI, L. y ROYO, L. (2012). *Enfoque de derechos en las políticas de infancia. Indicadores para su medición*. Unicef/Cepal.

SCOTT, C. (1999). "Reaching Beyond (Without Abandoning) the Category of 'Economic, Social and Cultural Rights'". *Human Rights Quarterly* 21(3), 633-660. The John Hopkins University Press. Retrieved December 4, 2017, from Project MUSE database. Recuperado de http://muse.jhu.edu/journals/human_rights_quarterly/toc/hrq21.3.html.

VILLALTA, C. y LLOBET, V. (2015). *Resignificando la protección. Los sistemas de protección de derechos de niños y niñas en Argentina*. En: *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13 (1), pp. 167-180.

Legislación

Convención sobre los Derechos del Niño - Ley 23.849/90.

Ley de creación del Registro Único de Aspirantes a Guarda con fines Adoptivos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1417/04.

Ley de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 114/98, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ley Nacional de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, 26061/05.

RESEÑAS

AUTORITARISMO, ESPACIO URBANO Y SECTORES POPULARES

A PROPÓSITO DE *MERECER LA CIUDAD: LOS POBRES Y
EL DERECHO AL ESPACIO URBANO*

Oscar Oszlak (2017). Ciudad de Buenos Aires: Eduntref.

Segunda edición ampliada

Fernando Ostuni

UBA/UNTREF

Recibido y aceptado: 15/12/2017

La reedición de *Merecer la ciudad* es, por múltiples motivos, un acontecimiento editorial que debe celebrarse. Se trata de un texto que permaneció agotado durante más de dos décadas, cuya circulación quedó librada a las posibilidades de acceso a una fotocopia o, en los años más recientes, a fragmentos del libro escaneados y distribuidos a través de canales y circuitos informales. Según destaca el autor, esta nueva edición revisa y actualiza datos y bibliografía pero mantiene las características y enfoques del libro original, poniendo a disposición del público un texto que se consolidó como una referencia obligada para los interesados en el estudio de las políticas públicas y, en particular, de las políticas urbanas.

Puede decirse que, en buena medida, la originalidad de *Merecer la ciudad* está asociada con el hecho de que se trata de un trabajo que se ubica en una suerte de *frontera*. En términos conceptuales, recupera los debates provenientes del campo de los estudios sobre Estado y Administración Pública. El recorte temático apunta a un conjunto de políticas urbanas en sentido amplio (habitacionales, reformas al código de planeamiento, redefinición profunda de la circulación a escala metropolitana a partir de la construcción de la red de autopistas, cinturón ecológico) impulsadas durante la última dictadura cívico-militar.

Y es allí donde el rigor en el trabajo de investigación y la novedad en el abordaje de problemáticas –inéditas dentro de los temas abordados por Oszlak en textos previos– adquieren mayor relieve, porque se trata de un estudio que analiza los mo-

dos de hacer política en dictadura tomando la política urbana como referente empírico. En palabras del autor, su objetivo fue conocer “cómo se hacía política cuando no funcionaban los mecanismos tradicionales de la democracia, cuando habían sido suprimidos o desconocidos los derechos ciudadanos y arrasadas las instituciones representativas de la sociedad frente al Estado.” El libro indaga sobre esa particular relación entre sociedad y Estado en dictadura, sin transitar los aspectos más recurrentes en los diferentes trabajos sobre los años *del Proceso*: la desaparición de personas, la apertura y concentración económica, la estatización de la deuda privada, por mencionar solo algunos tópicos. Pero no caben dudas de que *Merecer la ciudad* arroja luz sobre otros aspectos del modo en el que, en palabras de Juan Villarreal,¹ la Junta Militar encaró un proceso de profunda reestructuración del tejido social.

De esta forma, Oszlak destaca de qué modo las transformaciones de la sociedad argentina durante los ocho años de dictadura produjeron una auténtica “revolución”, recuperando el sentido originario del término: “de profunda reconstitución de la estructura social, sin sus connotaciones populares”. En este sentido, las políticas impulsadas por la dictadura estuvieron orientadas a restaurar un determinado orden. En ese marco, el libro identifica distintos ejes de conflicto, aborda los alcances y los límites en la acción del Estado, analiza los ganadores y perdedores visibles y ocultos detrás de iniciativas de fuerte impacto en la reestructuración del espacio urbano y, sobre todo, las condiciones y posibilidades de acceso de los sectores populares a su uso y goce.

Por “derecho al uso y disposición del espacio urbano” Oszlak entiende la capacidad de fijar el lugar de residencia o de localización de la actividad económica dentro del espacio. Esta capacidad puede extenderse a la disposición unilateral de los bienes que ocupan dicho espacio o a la participación en procesos de decisión sobre obras de infraestructura y servicios colectivos en espacios públicos o privados. La modificación de las condiciones para ejercer ese derecho se analiza a través de la modificación en las condiciones de funcionamiento del mercado de alquileres, la sanción del Código de Planeamiento Urbano, la política de erradicación de villas de emergencia, la construcción de autopistas, la creación del Ceamse y la política de relocalización industrial. Cada una de esas iniciativas se encontraba asociada a “cuestiones socialmente problematizadas” no resueltas o mal resueltas en el pasado, frente a las cuales la política oficial asumía un carácter drástico.

La hipótesis central desarrollada en la introducción es que la adopción de estas políticas puso en marcha una nueva concepción de la jerarquía del espacio urbano, la función de la ciudad y el lugar que debían ocupar en ella los sectores populares. Esta concepción, en la que confluía la obsesiva “restauración del orden” propia del imaginario castrense con pseudotopías conservadoras de planificadores como Gui-

¹ En su libro *Los hilos sociales del poder* (1985).

lermo Llaura, observaba a la ciudad como el hábitat distintivo de la “gente decente”, como la “vidriera del país”, del cual es necesario desterrar la marginalidad, el conflicto, la pobreza, el caos y el desborde popular.

Luego de realizar un análisis del desarrollo de Buenos Aires recorriendo las políticas públicas desarrolladas por los diferentes gobiernos previos al golpe de 1976 en el capítulo II, el tercer apartado analiza las transformaciones en el mercado de la vivienda urbana a través de dos iniciativas: el desarrollo de un nuevo Código de Planeamiento Urbano para la Capital Federal y la desregulación del mercado de alquileres. Ambas alteraron sensiblemente las condiciones de acceso a la vivienda urbana dentro de lo que hoy llamaríamos *mercado formal*. Con el objetivo de “mejorar las condiciones de habitabilidad de la población proveyendo medidas relativas al tejido urbano”, el nuevo código apuntaba a regular la densidad según el carácter y funciones asignadas a las diferentes áreas dentro de la Capital Federal, regulando la intensidad en el uso del suelo, promoviendo el englobamiento de lotes y separando usos y funciones entre sectores. Esos planteos de carácter funcionalista confluían con el objetivo de establecer un sistema vial de autopistas urbanas, atender a la estética y preservar ámbitos de valor histórico, mejorar la calidad ambiental. De este modo, en los objetivos específicos del código se expresaba la coherencia interna, la orientación ideológica común que prevaleció entre las distintas políticas urbanas analizadas en el texto. La dictadura estimaba que la población máxima de la ciudad de Buenos Aires no debía superar los 4.300.000 habitantes, motivo por el cual el nuevo código tendía a limitar la superficie construible en relación con el código anterior.

El resultado inmediato de la implementación del nuevo código fue que se aceleró la presentación de planos de obra regidos con el código anterior, dado que la nueva normativa urbanística suponía una restricción a la superficie construible en múltiples áreas de la ciudad. No obstante, a partir del año 1978 se observó una desaceleración importante en la tramitación de permisos de obra. La situación económica y financiera produjo una retracción en la demanda de bienes inmuebles y también arrastró a la quiebra a un gran número de empresas constructoras.

Respecto de las locaciones urbanas, la desregulación del mercado de alquileres se implementó con el propósito de resolver el problema del *atraso* en materia de precios de los “alquileres amparados”. La regulación era considerada excesiva y con efectos distorsivos sobre el funcionamiento del mercado inmobiliario en general, desalentando la rentabilidad al punto de producir contracción de la oferta de locaciones destinadas a alquiler. El régimen de locaciones propuesto por la dictadura pretendía, además, corregir inconsistencias en el marco normativo vigente, asegurando la “plena vigencia de las relaciones de mercado entre inquilinos y propietarios, suprimiendo todo tipo de interferencia estatal y aumentando la transparencia del mercado”.

Los efectos de esta desregulación se hicieron sentir con fuerza en los principales centros urbanos, pero sobre todo en Buenos Aires. Como señala Oszlak, los grupos locatarios en la Capital Federal constituían un sector numeroso, de edad superior al promedio del distrito, con ingresos reducidos, que habitaban viviendas antiguas y relativamente deterioradas y para quienes la reubicación compulsiva tenía fuertes costos materiales y afectivos que generalmente no estaban en condiciones de afrontar. Esta situación llevó a la necesidad de instrumentar, desde el PAMI, dispositivos de asistencia a jubilados y pensionados inquilinos.

El capítulo IV posiblemente pueda considerarse uno de los puntos más destacados del libro. Allí se analiza de manera pormenorizada cómo fue la política de erradicación de villas llevada adelante por la entonces Municipalidad. Para ello, el autor comienza repasando algunos antecedentes de política hacia las villas de emergencia. Durante el período 1955-1976 se observa mayor tolerancia hacia las villas en contextos democráticos e iniciativas proclives a la erradicación durante gobiernos *de facto*. Pero, mostrando un fuerte rasgo rupturista, la gestión municipal, encabezada por Cacciatore con el brazo ejecutor de Del Cioppo (su futuro sucesor en la intendencia) al frente de la Comisión Municipal de la Vivienda, abordó la cuestión con una política decidida de expulsión de la población residente en villas de emergencia dentro de los límites de la Capital Federal. Para ello, la dictadura puso en marcha una “campaña que consistió en redefinir la cuestión villera en términos tales que desarraigaran de la opinión pública todo sentimiento de piedad, condolencia o empatía hacia la infortunada situación de sus pobladores”. Desde su perspectiva, el “problema de las villas” no se originaba en el déficit de vivienda e insuficiente nivel de ingreso de sus habitantes, sino que estos constituían una clase especial de población, no merecedora de la asistencia o tolerancia de la sociedad y el Estado. El discurso oficial redefinía al villero como actor social, estigmatizando no ya sus condiciones de vida sino su calidad humana.

La estrategia municipal consistía en paralizar las villas, congelar su crecimiento, desmitificarlas y eliminar la estructura económica que las sostenía, procediendo luego a recuperar las tierras e incorporarlas al planeamiento urbano. Esta política se mostró eficaz, al punto de reducir sensiblemente la población residente en villas y llegando a erradicar por completo al menos dos de ellas.

Es importante destacar aunque más no sea dos de los múltiples aspectos analizados sobre este punto. En primer lugar, cómo la política gubernamental hacia las villas tuvo que sortear las observaciones críticas de sectores de la Iglesia católica, particularmente del Equipo Pastoral, respecto del componente de maltrato y de la falta de alternativas brindadas a las familias residentes en los barrios frente a su inminente desalojo. En segundo lugar, el conflicto suscitado con otros intendentes *de facto* de municipios del conurbano y con funcionarios de la gobernación bonaerense, que alzaban la voz por ser los receptores de la población expulsada del distrito

porteño. Sobre este punto, el texto complementa, además, con un interesante análisis de la variación en la población de los partidos del Gran Buenos Aires, ilustrando cómo los partidos que más crecieron entre 1970 y 1980 fueron los más alejados de la Capital Federal pero, a su vez, son los que concentraban una mayor proporción de viviendas precarias y registraban los mayores índices de hacinamiento por unidad de vivienda. De ahí, el autor infiere que una alta proporción de los nuevos asentamientos en esos distritos podría haberse originado por efecto de la expulsión del área central de la región metropolitana.

Los capítulos V y VI abordan la problemática de las expropiaciones ligadas a la construcción de autopistas urbanas y el proyecto del Ceamse y la autopista Ribereña, respectivamente. En estos apartados se reconstruye cómo la gestión municipal del Proceso avanzó con los proyectos más a contramano de su tiempo, de manera unilateral, desoyendo las voces de buena parte de la comunidad técnica y profesional experta que advertía sobre el error de concepción subyacente a intentar resolver los problemas de tránsito de automotores dentro de la Capital Federal a partir de la construcción de una red de autopistas confluyentes en el área central de la metrópolis. La efectividad disímil del proyecto de autopistas –“exitosa” en el caso de la autopista Sur, frustrada en el de la Ribereña– es explicada por los sectores sociales que se afectaban en uno y otro caso. Aun cuando los vecinos de los distritos de la zona norte del Gran Buenos Aires no se veían sometidos por procesos de expropiaciones, la disponibilidad de recursos para hacerse oír en ámbitos sensibles al régimen *de facto* y expresar su preocupación por preservar las características, idiosincrasia y paisaje del lugar logró incidir en el destino del infructuoso proyecto. En cambio, vecinos y comerciantes de la zona sur de la ciudad, con menor capacidad organizativa y recursos para hacer frente al avance de las expropiaciones, no pudieron desarrollar estrategias de resistencia con efectos similares a sus *pares* de la zona norte.

El último aspecto abordado en el libro se refiere a la malograda iniciativa de relocalización de la actividad industrial fuera del Área Metropolitana de Buenos Aires, encarada desde la gobernación de la Provincia. En este caso, el doble objetivo de mejorar la gestión ambiental del área metropolitana y buscar una suerte de restablecimiento del equilibrio demográfico entre el interior y el conurbano confluían con el deseo de desestructurar ese cordón industrial y su potencial conflictividad social. Sin embargo, en un contexto de fuerte apertura económica y de caída de la actividad productiva, la iniciativa encontró un límite no solo en la resistencia de las pequeñas y medianas industrias, sino también de aquellas entidades que nucleaban a los establecimientos de mayor jerarquía que formaban parte de las bases de sustentación sectorial del régimen militar. De este modo, la necesidad de establecer instancias de mediación que acercaran posiciones con los grupos ligados históricamente a la Unión Industrial Argentina (UIA) y aislara a aquellos más cercanos

al universo de la Confederación General Económica (CGE), llevó a que la iniciativa quedara reducida a la reubicación de unas pocas decenas de establecimientos industriales fuera del ejido metropolitano.

El análisis comparado de estas acciones invita a una reconstrucción acerca de varios aspectos. En primer lugar, permite identificar a los *ganadores* y los *perdedores* de las políticas de la dictadura desde un recorte específicamente territorial. Así, los inquilinos afectados por la desregulación del régimen de locaciones se encuentran con los desalojados por expropiaciones, los erradicados de las villas de emergencia y otros afectados por las acciones de la dictadura “alternando en los míseros intersticios de ese enorme y deforme monstruo llamado conurbano bonaerense”. Asimismo, los industriales y los vecinos de la zona norte lograron incidir eficazmente, limitando la acción de un Estado que se destacó por suprimir los espacios institucionales de mediación política e impuso sus reglas a fuerza de terror y represión. Segundo, la identificación de los conflictos entre las diferentes áreas del Estado por los efectos de las políticas urbanas ilustra el modo en el cual las diferentes armas se *repartieron* las jurisdicciones del sector público. Finalmente, el texto aborda de manera integrada algunos de los grandes temas –“cuestiones socialmente problematizadas” dirá Oszlak– persistentes en la agenda metropolitana: acceso a la vivienda y urbanizaciones informales, sistema de autopistas, tratamiento y disposición de residuos, localización de la actividad industrial y sus efectos sobre el ambiente. Es por todo ello que *Merecer la ciudad* sigue siendo un libro fundamental para entender las lógicas de la acción estatal y sus articulaciones en la implementación de políticas urbanas, pero también para ampliar nuestro conocimiento de las características y los modos de ejercicio del poder autoritario en la que fuera sin dudas la experiencia más traumática de nuestra historia reciente. ■

Nora Gluz

IDH-UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO
Y IICE-UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
gluz@yahoo.com.ar

Doctora en Educación por la UBA. Profesora-investigadora del IDH-UNGS. Directora del Proyecto “Regulaciones, institucionalidades y prácticas: un análisis de las condiciones de producción del trabajo pedagógico en escuelas secundarias” (IDH-UNGS). Profesora de la Facultad de Sociología de la UBA. Integrante del Proyecto Ubacyt “Políticas públicas y democratización de la educación. Sentidos, regulaciones y procesos en torno a la inclusión en la actual coyuntura latinoamericana” (IICE-UBA).

Inés Rodríguez Moyano

IDH-UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO
Y IICE-UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
inesmoyano@gmail.com

Socióloga y magíster en Investigación en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Profesora en la Carrera de Sociología, UBA e integrante del Proyecto Ubacyt “Políticas públicas y democratización de la educación. Sentidos, regulaciones y procesos en torno a la inclusión en la actual coyuntura latinoamericana” (IICE-UBA) y del Proyecto “Regulaciones, institucionalidades y prácticas: un análisis de las condiciones de producción del trabajo pedagógico en escuelas secundarias” (IDH-UNGS 2016-2018).

Laura Eugenia Garcés

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIO-ECONÓMICAS.
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN JUAN
lauraegarcés@gmail.com

Licenciada en Trabajo Social (UNSJ). Magíster en Ciencias Sociales (UNC). Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNSJ. Profesora titular de la asignatura Ciudadanía y Nueva Cuestión Social. Directora de proyectos de investigación y docente de posgrados en el área de las Políticas Sociales. Directora de la Maestría en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (UNSJ).

Silvio Alejandro Crudo

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO - CONICET

silviok_31@hotmail.com

Licenciado en Ciencia Política. Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Actualmente está realizando el Doctorado en Ciencia Política en la misma Facultad. Ha participado de diversos congresos nacionales e internacionales y posee publicaciones sobre análisis de políticas públicas y políticas sociales.

Pilar Arcidiacono

CONICET-UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

pilar.arcidiacono@gmail.com

Politóloga. Especialista en Gestión de Políticas Sociales. Magíster en Políticas Sociales y doctora en Ciencias Sociales (UBA). Miembro de la Carrera del Investigador Científico y Tecnológico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Investigadora permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja" (Facultad de Derecho - UBA). Profesora adjunta regular de la materia Ciencia Política del Ciclo Básico Común y profesora adjunta de la materia Sociología Política de la carrera de Sociología de la UBA. Docente de posgrado en el campo de las políticas sociales (UBA- Universidad Nacional de La Plata).

Ángeles Bermúdez

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

angelesbermudez1982@gmail.com

Politóloga (UBA) y diplomada en Economía Social y Desarrollo Local (Flacso). Maestranda en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Becaria doctoral Ubacyt. Ayudante de primera de la materia Ciencia Política del Ciclo Básico Común de la UBA. Investigadora adscripta del Instituto Gioja de la Facultad de Derecho de la UBA e integrante del Grupo de Trabajo Interdisciplinario "Derechos Sociales y Políticas Públicas".

Malena Victoria Hopp

CONICET - IIGG - UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

malenahopp@yahoo.com.ar

Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora del Conicet, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del Departamento de Cooperativismo del Centro Cultural de la Cooperación. Investigadora del Grupo de Trabajo Clacso "Esquemas de bienestar en siglo XXI". Docente de la Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Marie-France Prévôt-Schapira

UNIVERSITÉ PARIS 8/CREDA

marie-france.schapira@cnsr.fr / mfschapira@gmail.com

Doctora en Geografía (Paris III-Sorbonne Nouvelle), 1981. Directora de la investigación "Espaces, pouvoirs et territoires en Amérique Latine", Universidad de Tours 1997. Profesora emérita de la Universidad París 8 Vincennes-Saint-Denis. Investigadora del Creda-UMR 72 27 -

Centro de Investigaciones y documentación sobre América Latina - IHEAL París III. Directora y codirectora de la redacción de la revista *Problèmes d'Amérique Latine* del 2004 al 2015.

Dolors Comas-d'Argemir

UNIVERSIDAD ROVIRA I VIRGILI, TARRAGONA (ESPAÑA)

dolors.comasdargemir@urv.cat

Catedrática de Antropología social y cultural en la Universidad Rovira i Virgili (Tarragona, España). Ha realizado investigaciones sobre cambios en la familia, género, antropología económica y ecología política y publicado numerosos artículos y libros. Ha participado en la política institucional como concejal del ayuntamiento de Tarragona, diputada del Parlamento de Cataluña y consejera del Consejo del Audiovisual de Cataluña. Desde esta doble vertiente académica y política ha trabajado sobre violencia de género, políticas sociales y cuidados.

Cristina Erbaro

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

criserbaro@fibertel.com.ar

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Licenciada en Sociología, Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista en Problemáticas Sociales Infanto/Juveniles – Centro de Estudios Avanzados (CEA- UBA)– y en Evaluación de Políticas Sociales, Igualdad de Género, Derechos de la Infancia, Educación y Salud –Universidad de San Martín (Unsam)–. Docente e investigadora, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Directora de Políticas Públicas e Investigación, Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (febrero 2017).

Verónica Lewkowicz

CONSEJO DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES – GOBIERNO DE LA CABA

velewko@gmail.com

Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes – Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Licenciada en Sociología, Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista en Evaluación de Políticas Sociales, Igualdad de Género, Derechos de la Infancia, Educación y Salud (Universidad de San Martín (Unsam)). Actualmente cursando Maestría en Metodología de la Investigación Social, Universidad de Tres de Febrero (Untref). Directora de Políticas Públicas e Investigación, Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Fernando Ostuni

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES / UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO

ferostuni@gmail.com

Sociólogo (UBA). Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Profesor de Problemas Sociales Urbanos en la Especialización y Maestría en Políticas Sociales Urbanas, Untref.

XXXXXXXX

XXXXXX

XXXX